

Региональная экономика: Омская область. Часть 2

Kaluzhsky, Mikhail

Preprint / Preprint

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaluzhsky, M. (1999). *Региональная экономика: Омская область. Часть 2*. Moscow: Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences RAN, INION; Omsk State Technical University.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-430739>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Free Digital Peer Publishing Licence zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Terms of use:

This document is made available under a Free Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
Омский государственный технический университет

М.Л.Калужский

ББК 65.01 (2Р-40м) я73
УДК 33 (571.13) (075)

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА.
ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ
Часть 2.

ОМСК 1999

СОДЕРЖАНИЕ:

Глава VI. Государственное управление и самоуправление	3
§ 1. Государственное управление	3
§ 2. Законодательная деятельность	11
§ 3. Судебная система	19
§ 4. Местное самоуправление	28
§ 5. Структура городского самоуправления г. Омска	36
Глава VII. Бюджетные отношения в Омской области	45
§ 1. Налоговая система Российской Федерации	45
§ 2. Региональная налоговая политика	53
§ 3. Региональная бюджетная политика	61
§ 4. Формирование регионального бюджета	69
§ 5. Формирование местных бюджетов	77
§ 6. Органы финансового контроля	86
Глава VIII. Региональные финансы Омской области	95
§ 1. Структура региональных финансов	95
§ 2. Рынок ценных бумаг	103
§ 3. Региональные ценные бумаги	111
§ 4. Банковская система	119
§ 5. Финансы предприятий	128
§ 6. Финансы населения	137
Глава IX. Социально-экономическая политика в Омской области	146
§ 1. Ценовая политика и ценообразование	146
§ 2. Основные направления социальной политики	153
§ 3. Социальная инфраструктура	162
§ 4. Жилищная политика	171
§ 5. Реформа жилищно-коммунального хозяйства	178
§ 6. Система здравоохранения	188
§ 7. Система пенсионного обеспечения	197
§ 8. Торговая инфраструктура	205
Глава X. Отраслевая структура экономики Омской области	215
§ 1. Машиностроение и металлообработка	215
§ 2. Сельскохозяйственное производство	223
§ 3. Транспортная инфраструктура	232
§ 4. Химическая и нефтехимическая промышленность	241
§ 5. Топливо-энергетический комплекс	249
§ 6. Строительная индустрия	258
§ 7. Лесная промышленность	267

Глава VI. Государственное управление и самоуправление

§ 1. Государственное управление

Государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы являются основой механизма государственной власти. Ни для кого не секрет, что любая управленческая деятельность состоит из трех составляющих: решения, его реализации и контроля за этой реализацией. Соответственно и органы государственного управления делятся на законодательную, исполнительную и судебную ветви, каждая из которых отвечает за выполнение одной из перечисленных выше функций. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь государственной власти в Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Пожалуй, даже наиболее самостоятельную из трех ветвей государственной власти.

Конституция Российской Федерации

Статья 11

1. Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ.
2. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.
3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

При этом разделение властных полномочий происходит не только по признаку триединства государственной власти, но и по уровням властной вертикали. Если говорить именно о государственном управлении¹, то можно выделить два основных уровня – федеральные органы управления и региональные органы управления в субъектах Федерации. На каждом из этих уровней реализуются различные виды государственных полномочий. Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- ☞ принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- ☞ федеративное устройство и территория РФ;
- ☞ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- ☞ установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- ☞ управление федеральной государственной собственностью;
- ☞ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- ☞ установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- ☞ федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- ☞ федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

¹ По Конституции РФ органы местного самоуправления не являются органами государственной власти.

- ☞ внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ;
- ☞ оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- ☞ определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- ☞ судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право;
- ☞ метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- ☞ государственные награды и почетные звания РФ; федеральная государственная служба.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров. Правительство РФ:

- ☞ разрабатывает и представляет Государственной Думе РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе РФ отчет об исполнении федерального бюджета;
- ☞ обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- ☞ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- ☞ осуществляет управление федеральной собственностью;
- ☞ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;
- ☞ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- ☞ осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. На основании положений Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и Омской области Омская область принимает законы и иные нормативные правовые акты в соответствии с федеральным законодательством. В совместном ведении РФ и Омской области находятся:

- ☞ обеспечение соответствия законодательных актов Омской области Конституции РФ и федеральным законам;

- ☞ защита прав и свобод человека, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- ☞ режим пограничных зон;
- ☞ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- ☞ разграничение государственной собственности;
- ☞ природопользование;
- ☞ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- ☞ особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;
- ☞ вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ☞ координация вопросов здравоохранения;
- ☞ защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита и социальное обеспечение;
- ☞ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий;
- ☞ установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- ☞ административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- ☞ кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- ☞ защита среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- ☞ организация системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- ☞ координация международных и внешнеэкономических связей Омской области, выполнение международных договоров РФ.

Законы и иные нормативные правовые акты Омской области не могут противоречить федеральному закону. В случае противоречия между федеральным законом и областным нормативным правовым актом действует федеральный закон. Если правовые отношения, входящие в предмет совместного ведения, не урегулированы федеральным законом, Омская область вправе урегулировать их областным законом. После принятия федерального закона по предметам совместного ведения областное законодательство приводится в соответствие с федеральным законом. Правовые акты Омской области, не приведенные в соответствие с федеральным законом, юридической силы не имеют.

В случае возникновения разногласий между органами государственной власти Омской области и органами государственной власти РФ или ее субъектов используются специальные согласительные процедуры. Разногласия, не урегулированные с использованием согласительных процедур, рассматриваются соответствующим судом в установленном порядке. В соответствии с Конституцией РФ споры о компетенции между органами государственной власти Омской области и органами государственной власти РФ, а также между высшими органами государственной власти Омской области и других субъектов РФ разрешаются Конституционным Судом РФ. Разногласия, возникающие между органами государственной власти Омской области, а также между органами государственной власти Омской области и органами местного самоуправления Омской области, рассматриваются в порядке, установленном областным законом.

Вне пределов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и Омской области Омская область осуществляет правовое регулирование самостоятельно. Областной нормативный правовой акт, принятый по предметам ведения Омской области, на ее территории обладает верховенством. В случае противоречия между федеральным за-

конодательством и областным нормативным правовым актом, действует и применяется областной нормативный правовой акт. В ведении Омской области находятся:

- ☞ принятие и изменение Устава Омской области, законов и иных нормативных правовых актов, а также контроль за их исполнением;
- ☞ установление системы органов государственной власти области, порядка их формирования, реорганизации, деятельности;
- ☞ организационно-правовое обеспечение деятельности местного самоуправления в соответствии с федеральным законом;
- ☞ административно-территориальное устройство области;
- ☞ областная государственная собственность и управление ею;
- ☞ определение политики области и принятие областных программ в сфере государственного, экономического, социального, экологического, культурного развития;
- ☞ финансовая, кредитная политика в рамках федерального законодательства; областные финансово-экономические учреждения;
- ☞ областной бюджет, областные налоги и сборы, областные внебюджетные и валютные фонды;
- ☞ областные энергетические, транспортные, информационные, инженерные и иные системы жизнеобеспечения;
- ☞ международные и внешнеэкономические связи Омской области;
- ☞ областная государственная служба;
- ☞ здравоохранение, социальная защита населения, образование, культура, физическая культура и спорт областного уровня;
- ☞ учреждение почетных званий, государственных премий и наград Омской области;
- ☞ иные вопросы, не входящие в предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РФ и Омской области на основании Конституции РФ.

Омская область вправе формировать предметы ведения, создаваемые на основе договора о делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области; органами государственной власти Омской области и органами государственной власти субъекта РФ, если это не противоречит Конституции РФ, Уставу Омской области, федеральному и областному закону. В договор о делегировании полномочий обязательно включается положение о материальном и организационно-техническом обеспечении делегируемых полномочий.

Система органов государственной власти Омской области устанавливается ею самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов власти, определенными федеральным законом. Государственную власть Омской области осуществляют Законодательное Собрание Омской области, Глава Администрации (Губернатор) Омской области. Государственную власть в Омской области не могут осуществлять органы, созданные в нарушение областного законодательства.

Конституция Российской Федерации

Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

В случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между феде-

ральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также других договоров между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ - действуют положения Конституции РФ.

Администрация Омской области - исполнительный орган государственной власти, деятельность которого возглавляет Глава администрации (Губернатор) Омской области. Администрация финансируется за счет средств областного бюджета. Для коллективного обсуждения вопросов управления областью, выработки предложений и рекомендаций по проектам нормативных правовых актов Глава администрации (Губернатор) образует совещательный орган - коллегия администрации.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области выполняет следующие функции:

- ☞ обеспечивает и защищает права и свободы граждан, территориальную целостность Омской области, законность и правопорядок;
- ☞ обладает правом законодательной инициативы, организует исполнение областных и федеральных законов;
- ☞ обладает правом отклонения (вето) принятого Законодательным Собранием Омской области закона; подписывает законы Омской области;
- ☞ определяет основные направления внутренней политики и развития международных и внешнеэкономических связей Омской области;
- ☞ представляет Омскую область во внутрироссийских и международных отношениях, ведет переговоры и подписывает договоры от имени Омской области;
- ☞ возглавляет Администрацию Омской области, организует ее деятельность на принципе единоначалия; назначает и отзывает представителя Омской области при Правительстве РФ;
- ☞ обеспечивает взаимодействие Администрации Омской области с Законодательным Собранием Омской области; участвует в работе Законодательного Собрания с правом совещательного голоса;
- ☞ ежегодно представляет Законодательному Собранию Омской области послание о положении дел в Омской области; представляет на утверждение Законодательного Собрания проекты областного бюджета, программ развития области, а также отчеты об их исполнении;
- ☞ утверждает структуру Администрации Омской области и выносит на Законодательное Собрание Омской области предложения о размере финансирования органов исполнительной власти;
- ☞ принимает решения о создании областных органов исполнительной власти и утверждает положения о них;
- ☞ отменяет нормативные правовые акты областных органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции РФ и Уставу Омской области, федеральному и областному законодательству;
- ☞ утверждает состав коллегии администрации Омской области, а также составы коллегий областных органов исполнительной власти;
- ☞ формирует и возглавляет Совет Безопасности Омской области и т.д.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области представляет на согласование Законодательного Собрания Омской области кандидатуры на должности руководителей органов управления государственным имуществом, юстиции, охраны природы, а также участвует в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Ом-

ской области. Глава Администрации (Губернатор) представляет Законодательному Собранию Омской области на утверждение руководителя Управления внутренних дел по Омской области.

Органы государственной власти Омской области в соответствии с федеральным и областным законом осуществляют поддержку и стимулируют предпринимательство в социально-значимых сферах деятельности путем закрепления соответствующих приоритетов в областной финансовой, бюджетной и налоговой политике и предоставления режима преимуществ для предприятий, осуществляющих деятельность по производству товаров, работ и услуг в Омской области. В области защищаются интересы потребителей и поддерживается общественная деятельность по защите их прав. В экономической сфере органы государственной власти Омской области выполняют две основные функции:

- ☞ принимают долгосрочные и краткосрочные программы экономического развития области на основе государственного прогнозирования;
- ☞ создают условия для внутригосударственного и международного сотрудничества в экономической сфере, включения Омской области в единое российское и мировое экономическое пространство.

Омская область самостоятельно определяет структуру областных органов государственной власти по управлению объектами государственной собственности. Вопросы владения, пользования, распоряжения объектами, относящимися к государственной собственности Омской области, регулируются областными правовыми актами в соответствии с федеральными законами. Разграничение природных ресурсов на территории Омской области на ресурсы федерального и областного значения производится по отдельным соглашениям.

Омская область самостоятельно устанавливает и вводит областные налоги и сборы в соответствии с федеральными и областными законами. Состав и размеры доходов, поступающих в областной бюджет в виде средств от федеральных налогов, определяются соглашением Правительства РФ и Администрации Омской области, если они прямо не установлены федеральным законом.

Территориальные подразделения федеральных органов государственного управления. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий создают в субъектах Федерации территориальные органы. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Также и органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать осуществление части своих полномочий.

Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Координирует деятельность территориальных подразделений органов государственной власти Российской Федерации со стороны федерального центра в субъектах Федерации - Полномочный представитель Президента РФ. Основными функциями Полномочного представителя Президента РФ являются:

- ☞ информирование Президента РФ о политическом, социальном и экономическом положении в субъекте Федерации;
- ☞ взаимодействие с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, действующими в регионе;
- ☞ координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при взаимодействии с органами государственной власти субъекта РФ, органами местного

самоуправления, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, учреждениями, организациями, а также с гражданами;

- ☞ участие в работе региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти, региональных органов государственной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления;
- ☞ согласование кандидатур для назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионе и т.д.
- ☞ содействие контролю за исполнением указов и распоряжений Президента РФ, соблюдением Конституции РФ, исполнением федеральных законов, а также за реализацией федеральных программ, использованием федерального имущества и средств федерального бюджета;
- ☞ привлечение специалистов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в региональных учреждениях и организациях.

Полномочный представитель Президента РФ имеет право беспрепятственного доступа в государственные и муниципальные учреждения и организации, находящиеся в соответствующем регионе. Однако он не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, а также региональных органов местного самоуправления, учреждений и организаций.

В целях непосредственной координации территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти при Полномочном представителе Президента РФ создается Региональная коллегия федеральных органов исполнительной власти, которая является совещательным органом. В состав коллегии по должности входят Полномочный представитель Президента РФ, а также руководители территориальных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Руководители иных территориальных органов включаются в состав коллегии по согласованию с ними. Основные функции этой коллегии:

- ☞ анализ экономической, политической и социальной ситуации в субъекте РФ и представление информации полномочному представителю;
- ☞ рассмотрение экономических, социальных и иных вопросов, связанных с развитием региона и входящих в компетенцию территориальных органов;
- ☞ рассмотрение предложений органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и граждан по вопросам, отнесенным к компетенции Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Передача федеральными органами части своих полномочий органам исполнительной власти Омской области, в соответствии со ст. 78 Конституции РФ, может иметь место во всех случаях, если в Конституции РФ или в законе не содержится прямого запрета на передачу соответствующих полномочий. Органы исполнительной власти Омской области могут быть наделены функциями (полномочиями, правами) территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти по соглашениям, заключенным Администрацией Омской области с Правительством РФ или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти².

Договорные отношения Омской области. 19 мая 1996 г. между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Омской области был заключен договор “О разграничении предметов ведения и полномочий”. Договор разграничил

² Таковыми полномочиями в настоящее время наделен Комитет по труду и занятости, Комитет по управлению имуществом и ряд других комитетов Администрации Омской области.

предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и Омской области. Исходя из географических, экономических, социальных, национально-этнических и иных особенностей Омской области, к предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Омской области отнесены:

- ☞ разработка и утверждение федеральных программ социально-экономического развития Омской области, включая развитие агропромышленного комплекса;
- ☞ межбюджетные отношения РФ и Омской области;
- ☞ внешнеэкономическая деятельность с Республикой Казахстан;
- ☞ конверсия и функционирование предприятий оборонного комплекса, расположенных на территории Омской области, участие в реализации продукции, за исключением вооружений и военной техники;
- ☞ продовольственное и иное обеспечение воинских формирований, органов и учреждений МВД РФ, расположенных на территории Омской области;
- ☞ взаимодействие в разработке и осуществлении таможенной политики в Омской области;
- ☞ регулирование миграции на территории Омской области, перемещения привлекаемых для работ иностранных граждан, в том числе в целях защиты и регулирования рынка труда Омской области;
- ☞ сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории Омской области, в том числе иностранных фирм, коллективов и граждан;
- ☞ проведение согласованной кадровой политики при осуществлении полномочий, определенных договором.

В целях выполнения договора “О разграничении предметов ведения и полномочий” органы государственной власти Российской Федерации реализуют следующие функции:

- ☞ привлекают органы государственной власти Омской области к разработке нормативно-правовых актов по предметам, отнесенным к совместному ведению;
- ☞ обеспечивают приведение существующих нормативно-правовых актов в соответствие с договором;
- ☞ привлекают органы государственной власти Омской области к разработке федеральных целевых программ по структурной перестройке экономики Омской области, восстановлению минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий;
- ☞ обеспечивают финансирование федеральных целевых программ на территории Омской области в объемах, установленных федеральным бюджетом;
- ☞ совместно с администрацией Омской области определяют порядок использования таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Омской области, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры;
- ☞ обеспечивают экономические условия содержания мобилизационных мощностей оборонных предприятий Омской области;
- ☞ реализуют полномочия по предметам совместного ведения, в том числе через территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти;
- ☞ согласовывают с органами государственной власти Омской области кандидатуры руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области.

В целях выполнения договора “О разграничении предметов ведения и полномочий” органы государственной власти Омской области реализуют следующие функции:

- ☞ осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами;
- ☞ обеспечивают приведение нормативно-правовых актов областных органов исполнительной власти в соответствие с договором;
- ☞ устанавливают в соответствии с федеральными законами условия лицензирования природопользования на территории Омской области;
- ☞ участвуют в реализации целевых федеральных программ по развитию Омской области;
- ☞ участвуют в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области.

В случае противоречия между подзаконными федеральными правовыми актами и договором “О разграничении предметов ведения и полномочий” действует договор. В случае противоречия между правовыми актами Омской области и договором действует договор. В случае противоречия между договором и федеральными правовыми актами, устанавливающими дополнительные права, льготы и преимущества субъектам РФ, действуют федеральные правовые акты.

Органы государственной власти Омской области имеют право оспаривать в суде и вносить в Правительство РФ предложения об отмене или приостановлении действия на территории области правовых актов министерств и ведомств РФ, которые:

- ☞ регулируют вопросы, отнесенные к ведению субъекта РФ;
- ☞ не соответствуют полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и Омской области;
- ☞ перераспределяют в одностороннем порядке предметы ведения и полномочия Омской области, установленные Конституцией РФ и договором.

Омская область вправе самостоятельно выступать участником международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам и международным договорам РФ, заключать соответствующие договоры с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств. Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством координируют международные и внешнеэкономические связи Омской области.

§ 2. Законодательная деятельность

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов РФ. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Федеративное устройство РФ основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны.

31 марта 1992 года в Москве представителями 87 субъектов (кроме Татарстана и Чечни) Федерации был подписан **Федеративный договор** - добровольное соглашение о разграничении предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и

Санкт-Петербурга, национальных автономий. В Конституции РФ 1993 года текст Федеративного договора включен в качестве приложения.

Особенность Федеративного договора как составной части Конституции РФ заключается в том, что содержащиеся в нем нормы устанавливаются и изменяются по согласованию между федеральными органами власти и субъектами РФ в договорном порядке. Если до подписания этого договора Российская Федерация строилась по национально-территориальному принципу, то договором этот принцип был дополнен территориальным компонентом. То есть не только национальные республики, но и края, области и приравненные к ним города (Москва и Санкт-Петербург) приобрели статус равноправных участников федеративных отношений.

С подписанием Федеративного договора правовая структура Российской Федерации приобрела четырехъярусную структуру: федеральное законодательство, региональное законодательство и акты органов местного самоуправления. При этом безусловный приоритет отдается федеральному законодательству. Хотя в настоящее время республики в составе Российской Федерации обладают пока большими по сравнению с другими субъектами РФ полномочиями.

Законотворчество в Российской Федерации. Под законодательством понимается деятельность высших органов государственной власти по изданию законов, регулирующих общественные отношения и иные сферы жизни общества (гражданское законодательство, налоговое законодательство и т.д.). Соответственно органы государственной власти, в чьи функции входит осуществление законодательной деятельности, называются законодательными органами государственной власти.

Конституция Российской Федерации

Статья 10

Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

При этом в юридическом смысле закон – это нормативный акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти, либо непосредственным волеизъявлением народа (через референдум), регулирующий наиболее важные общественные отношения. Законы представляют основу правовой системы любого государства и обладают высшей юридической силой (после Конституции) по отношению к другим нормативным актам.

Закон может отменить любой другой нормативный акт, но сам закон не может отменить никто, кроме принявшего его или вышестоящего законодательного органа. Конституционный Суд может признать закон не соответствующим Конституции РФ, в таком случае закон утрачивает силу и не подлежит применению. Принятие закона влечет за собой отмену или внесение изменений во все нормативные акты, которые регулировали до этого те или иные отношения. Действующими будут считаться новые нормы, а не те, что действовали ранее. Все нормативные акты должны издаваться на основе законов и соответствовать их содержанию, поэтому они и называются подзаконными.

Для принятия законов существует определенная процедура: законодательная инициатива, обсуждение, принятие, опубликование, введение в действие. Законы подразделяются на два вида – конституционные и обычные. В России, как в федеративном государстве, законы к тому же делятся на федеральные и законы субъектов Федерации (региональные). Процедура принятия законов различается в зависимости от их вида и статуса.

Основным законом на территории Российской Федерации является Конституция РФ, которая определяет основные принципы государственного устройства в Российской Федерации. Конституция РФ имеет приоритетное значение в сравнении с другими за-

конами. Это означает, что при возникновении разночтений в законодательстве действует Конституция РФ и все другие законы основаны на ее положениях.

Конституция Российской Федерации

Статья 15

1. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

3. Законы подлежат официально опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В широком смысле в понятие “законодательство” включаются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и региональных органов исполнительной власти. Однако все они должны соответствовать Конституции РФ и законам, принятым соответствующим представительным (законодательным) органом. В противном случае эти правовые акты действуют лишь в той части, в которой они не противоречат нормам действующего законодательства.

Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Основная задача **Совета Федерации** – обеспечение представительства и интересов субъектов РФ в федеральном парламенте. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Таким образом, Советом Федерации обеспечивается выработка решений, наиболее полно учитывающих интересы субъектов Федерации. К ведению Совета Федерации относятся:

- ☞ утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- ☞ утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- ☞ утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- ☞ решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- ☞ назначение выборов Президента РФ;
- ☞ отрешение Президента РФ от должности;
- ☞ назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- ☞ назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- ☞ назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации образует комитеты и комиссии по отдельным направлениям государственного управления из числа депутатов палаты. Комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Все члены Совета Федерации входят в состав комитетов. Депутаты вправе также со-

здавать комиссии, деятельность которых ограничивается определенным сроком или конкретными задачами.

В Совете Федерации действуют следующие комитеты: по делам Федерации; Федеративному договору и региональной политике; по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; по аграрной политике; по вопросам экономической реформы, собственности и имущественным отношениям; по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, валютной политике, и таможенному регулированию; по международным делам; по делам СНГ; по вопросам безопасности и обороны; по вопросам науки, культуры и образования; по социальной политике; по делам Севера и малочисленных народов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира.

Государственная Дума – нижняя палата Федерального Собрания, представительный и законодательный орган Российской Федерации, избираемый в составе 450 депутатов сроком на 4 года. В отличие от верхней палаты Федерального Собрания, Государственная Дума призвана представлять интересы всего населения Российской Федерации в целом. Ее депутаты, избираемые непосредственно по 450 избирательным округам, работают на постоянной профессиональной основе. К ведению Государственной Думы относятся:

- ☞ дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- ☞ решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- ☞ назначение и освобождение Председателя Центрального банка РФ;
- ☞ назначение и освобождение Председателя Счетной палаты и 50% ее аудиторов;
- ☞ назначение и освобождение Уполномоченного по правам человека;
- ☞ объявление амнистии;
- ☞ выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Согласно ст. 76 Конституции РФ Государственная Дума по предметам исключительного ведения Российской Федерации принимает федеральные конституционные законы и законы, обязательные для выполнения на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Государственная Дума принимает федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты Федерации вправе принимать свои законы и другие нормативные акты. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ.

Конституция Российской Федерации

Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ. Принятые

Государственной Думой федеральные законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более 50% членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы.

Законодательство субъектов Российской Федерации включает в себя нормативно-правовые акты, принятые представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъекта, либо непосредственно населением, проживающим на его территории, путем референдума.

Субъекты РФ могут принимать законы, как по предметам своего ведения, так и по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Законы субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Здесь существует одна конституционная особенность: в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по предметам ведения субъекта Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации (ч.6 ст.76 Конституции РФ). Это положение призвано закрепить полномочия субъектов Федерации в рамках определенной Конституцией РФ компетенции. Иначе говоря, на своей территории в рамках своих предметов ведения субъекты Федерации самостоятельно осуществляют законотворческую деятельность и никакое вмешательство из федерального центра не правомочно влиять на эти процессы.

Закон субъекта Федерации действует только на его территории. Применяются лишь те законы, которые официально опубликованы³. Законы субъектов РФ делятся на учредительные (уставные) и обычные. Уставные законы разрабатываются самими субъектами РФ. На федеральном уровне законы субъектов РФ не могут никем отменены или приостановлены. Они лишь могут быть оспорены в Конституционном Суде РФ.

Система законодательства Омской области включает в себя:

- ☞ Устав Омской области;
- ☞ законы Омской области (областные законы);
- ☞ постановления Законодательного Собрания Омской области;
- ☞ постановления Главы администрации (Губернатора) Омской области;
- ☞ приказы нормативного характера органов исполнительной власти Омской области.

Устав Омской области является Основным законом Омской области. Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ Устав Омской области имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Омской области. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Омской области, не могут противоречить ее Уставу. Омская область в соответствии с Конституцией РФ и своим Уставом обеспечивает реализацию:

- ☞ предметов совместного ведения Российской Федерации и Омской области;
- ☞ предметов ведения Омской области;

³ Это требование Конституции РФ распространяется на законы всех уровней: от федеральных до региональных.

- ☞ предметов ведения Омской области, формируемых на основе договоров о делегировании полномочий между Российской Федерацией и Омской областью, Омской областью и другими субъектами РФ.

Законодательное Собрание Омской области является представительным (законодательным) органом государственной власти Омской области РФ, осуществляя правовое регулирование:

- ☞ законодательной деятельности Омской области как субъекта РФ;
- ☞ образования органов государственной власти Омской области;
- ☞ реализация прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Омской области;
- ☞ социально-экономических, культурных, административных, административно-политических начал региональной политики.

Деятельность Законодательного Собрания основывается на Конституции РФ, федеральном законодательстве, Уставе Омской области и ином областном законодательстве. Законодательное Собрание принимает законы, постановления и иные акты по предметам областного ведения, а также по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Принимаемые Законодательным Собранием законы, постановления и иные нормативные акты подлежат опубликованию в "Ведомостях Законодательного Собрания Омской области", "Сборнике нормативных актов Омской области" и в газете "Омский вестник".

Законодательное Собрание в соответствии с Конституцией РФ осуществляет законодательную власть самостоятельно в пределах своей компетенции. Законодательное Собрание формирует в соответствии с Уставом Омской области правовые основы деятельности Администрации Омской области. При принятии законов, постановлений и иных актов Законодательное Собрание взаимодействует с Администрацией Омской области.

Администрация Омской области содействует Законодательному Собранию в формировании правовой системы области. Глава Администрации (Губернатор) Омской области определяет количество и назначает своих представителей в Законодательном Собрании, которые представляют Главу администрации по вопросам его ведения, участвуют в заседаниях Законодательного Собрания, его комитетов и комиссий с правом совещательного голоса.

Право законодательной инициативы принадлежит Главе администрации области, комитетам Законодательного Собрания, депутатам Законодательного Собрания, органам местного самоуправления городов и районов области. Право законодательной инициативы принадлежит также областному суду, арбитражному суду, прокурору области по вопросам их ведения. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске областных займов, об изменении финансовых обязательств области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет областного бюджета, могут быть внесены в Законодательное Собрание только при наличии заключения Администрации Омской области.

Законодательное Собрание избирается населением Омской области на основе всеобщего прямого равного избирательного права при тайном голосовании. Законодательное Собрание состоит из 30 депутатов. Количество депутатов, работающих на штатной оплачиваемой основе, устанавливается Законодательным Собранием. Законодательное Собрание является юридическим лицом, имеет обособленное имущество, собственные источники финансирования из бюджета, расчетный, валютный и иные счета в банках, гербовую печать, штампы, бланки и другие реквизиты с государственной символикой Омской области.

Законодательное Собрание Омской области в соответствии с федеральным законодательством осуществляет правовое регулирование:

- ☞ административных, административно-процессуальных отношений;
- ☞ статуса чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;
- ☞ вопросов законности, общественной безопасности, борьбы с преступностью, охраны правопорядка;
- ☞ вопросов административно-территориального устройства Омской области и изменения ее границ;
- ☞ других вопросов, отнесенных федеральным законодательством к ведению субъекта РФ.

Законодательное Собрание по представлению Главы Администрации (Губернатора) Омской области дает согласие на назначение руководителей органов управления государственным имуществом, юстиции, охраны природы, а также участвует в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Омской области. Законодательное Собрание утверждает руководителя органа внутренних дел Омской области.

По представлению Генерального прокурора РФ Законодательное Собрание дает согласие на назначение прокурора области. Кроме того, Законодательное Собрание обеспечивает правовое регулирование деятельности органов адвокатуры и нотариата, действующих на территории Омской области.

Законы, постановления и иные акты, применяемые Законодательным Собранием, могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, органами местного самоуправления, органами государственной власти в областной или арбитражный суд. Имущественные споры с участием Законодательного Собрания разрешаются высшим арбитражным судом РФ, за исключением имущественных споров Собрания с органами местного самоуправления, которые рассматриваются арбитражным судом области.

Структура Законодательного Собрания определяется им самостоятельно, исходя из объема бюджетных ассигнований на его содержание. Штаты устанавливаются в пределах фонда заработной платы с соблюдением схемы должностных окладов. Полномочия Законодательного Собрания Омской области:

- ☞ принятие и изменение Устава и других законов Омской области, осуществление контроля за их исполнением;
- ☞ образование органов государственной власти Омской области и утверждение объема их финансирования;
- ☞ ратификация и денонсация договоров о разграничении предметов ведения РФ и Омской области, о сотрудничестве Омской области с субъектами РФ, а также соглашений об участии Омской области в ассоциациях; одобрение поправок к Конституции РФ;
- ☞ организационно-правовое обеспечение деятельности местного самоуправления в соответствии с федеральным законом;
- ☞ регулирование вопросов административно-территориального устройства Омской области;
- ☞ определение объектов областной собственности и порядка управления ими, а также порядка управления объектами федеральной собственности, переданными в распоряжение Омской области;
- ☞ определение порядка пользования и распоряжения землей, водами, лесами, недрами и другими природными ресурсами на территории Омской области;

- ☞ регламентация бюджетно-финансовой системы, утверждение областного бюджета, изменений и дополнений, отчета и контроля за его исполнением;
- ☞ установление областных налогов, сборов, штрафов, пошлин и порядка их взимания, определение льгот и преимуществ по налоговым и неналоговым платежам в областной бюджет;
- ☞ принятие законодательства: административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного, о недрах, об охране окружающей среды, а также иного законодательства в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Уставом, договорами между органами государственной власти РФ и Омской области;
- ☞ утверждение областных программ в сфере государственного, экономического, социального, экологического, культурного развития;
- ☞ назначение выборов Главы администрации (Губернатора) Омской области, депутатов Законодательного Собрания и органов местного самоуправления;
- ☞ избрание и освобождение членов Контрольно-счетной Палаты Омской области;
- ☞ установление порядка предоставления земельных участков под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в собственности Омской области;
- ☞ установление порядка осуществления международных и внешнеэкономических связей области, порядка выполнения областными органами власти международных договоров.

Законы и постановления Законодательного Собрания считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от общего числа депутатов. Закон о внесении поправок в Устав Омской области, повторное голосование по возвращенному Главой администрации законопроекту в прежней редакции, постановление Законодательного Собрания считаются принятыми, если за них проголосовало две трети от общего числа депутатов.

Правовой акт нормативного характера, принятый Законодательным Собранием, направляется в течение 5 дней Главе администрации области для подписи и опубликования. Глава администрации области в течение семи дней подписывает правовой акт нормативного характера и в течение 5 дней публикует его в средствах массовой информации. Если глава администрации в установленные сроки отклоняет правовой акт нормативного характера и возвращает Законодательному Собранию с замечаниями, он в установленном порядке вновь рассматривается Законодательным Собранием.

Если при повторном рассмотрении за правовой акт нормативного характера проголосовало две трети от общего числа депутатов Законодательного Собрания, Глава Администрации (Губернатор) Омской области в течение 3 дней подписывает и публикует его. Если в течение 7 дней правовой акт нормативного характера не был подписан главой администрации области, и Законодательное Собрание не уведомлено о подготовке возражений и поправок к нему, он считается принятым.

Работу Законодательного Собрания организует его Председатель, который:

- ☞ созывает заседания Законодательного Собрания, доводит до сведения депутатов и населения время и место их проведения, а также проект повестки дня;
- ☞ подписывает постановления, протоколы заседаний и документы Законодательного Собрания нормативного характера;
- ☞ осуществляет общее руководство аппаратом Законодательного Собрания, назначает и освобождает от должности руководителей его структурных подразделений;
- ☞ налагает в соответствии с законодательством РФ о труде дисциплинарные взыскания на работников аппарата Законодательного Собрания;

- ☞ оказывает содействие депутатам Законодательного Собрания в осуществлении полномочий, организует обеспечение необходимой информацией;
- ☞ во исполнение решений дает поручения комитетам и комиссиям Законодательного Собрания и обеспечивает их взаимодействие;
- ☞ обеспечивает организацию областных референдумов, обсуждение проектов законов и иных нормативных актов, а также вопросов областного и государственного значения;
- ☞ открывает и закрывает расчетные текущие счета Законодательного Собрания в банках и является распорядителем по этим счетам;
- ☞ является распорядителем кредитов по расходам, предусмотренным областным бюджетом на подготовку заседаний, работу комитетов, комиссий и депутатов, содержание аппарата, а также по другим расходам, связанным с деятельностью Законодательного Собрания;
- ☞ от имени Законодательного Собрания подписывает иски, направляемые в суд или арбитражный суд.

Законы, постановления и иные акты, принятые Законодательным Собранием обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Омской области органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. В случае нарушения областного законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, повлекшем за собой материальный ущерб Законодательное Собрание вправе предъявить иск о его возмещении в суд. Невыполнение актов Законодательного Собрания, а также непредставление запрашиваемой информации, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от 2 до 20 величин минимальной заработной платы, налагаемого в судебном порядке.

Законодательное Собрание несет ответственность за принимаемые им акты, а также за решения его должностных лиц. Ущерб, причиненный предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам в результате принятия Законодательным Собранием решений и актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, а также совершение неправомерных действий, возмещается в полном объеме на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств Законодательного Собрания.

§ 3. Судебная система

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели, участвующие в осуществлении правосудия, независимы и подчиняются только Конституции РФ и закону. Гарантии их независимости устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом. Единство судебной системы обеспечивается путем:

- ☞ установления судебной системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законодательством;

- ☞ соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;
- ☞ применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов РФ;
- ☞ признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- ☞ законодательного закрепления единства статуса судей;
- ☞ финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных федеральным конституционным законодательством, не допускается. В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации. К федеральным судам относятся:

- ☞ Конституционный Суд РФ;
- ☞ Верховный Суд РФ, суды субъектов РФ, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- ☞ Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся:

- ☞ конституционные (уставные) суды субъектов РФ,
- ☞ мировые суды, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ.

В Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей.

Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Присвоение властных полномочий суда наказывается в соответствии с уголовным законодательством.

Вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных, физических и юридических лиц и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта РФ, закону субъекта РФ, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу.

Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации.

Все равны перед законом и судом. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям.

Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов. По их представлению Президентом РФ назначаются судьи нижестоящих судов.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Его полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются федеральным конституционным законом. Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей. Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, 20% членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- ☞ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- ☞ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;
- ☞ договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
- ☞ не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- ☞ между федеральными органами государственной власти;
- ☞ между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- ☞ между высшими государственными органами субъектов РФ.

Кроме того, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодатель-

ной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Верховный Суд РФ осуществляет судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Он является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения и военным судам. Верховный Суд РФ рассматривает дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, также и в качестве суда первой инстанции. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Верховный суд субъекта РФ в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды являются вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъектов Российской Федерации.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям на территории соответствующего судебного района. Полномочия, порядок образования и деятельности районного суда устанавливаются федеральным конституционным законом.

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности военных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов РФ. В соответствии с федеральным законом Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Федеральный арбитражный суд округа в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. Федеральный арбитражный суд округа является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным судам субъектов РФ. Полномочия, порядок образова-

ния и деятельности федерального арбитражного суда округа устанавливаются федеральным конституционным законом.

Арбитражный суд субъекта РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и апелляционной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражного суда субъекта РФ устанавливаются федеральным конституционным законом.

Специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации". Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта РФ. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

Мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ.

Органы судейского сообщества. Для выражения интересов судей как носителей судебной власти формируются в установленном федеральным законом порядке органы судейского сообщества. Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который формирует Совет судей РФ и Высшую квалификационную коллегия судей РФ. Компетенция и порядок образования органов судейского сообщества устанавливаются федеральным законом.

Финансирование судов производится на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете. Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с их председателями. При наличии разногласий Правительство РФ прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Совета судей РФ вместе со своим заключением. Размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей РФ. Расходы на финансирование мероприятий, связанных с реформированием судебной системы, также предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете.

Судебная власть в Омской области осуществляется Омским областным судом, районными судами, арбитражным судом Омской области, другими судами, создаваемыми в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Законодательное Собрание Омской области согласовывает кандидатуры судей федеральных судов общей юрисдикции в Омской области и Арбитражного суда Омской области в соответствии с Конституцией РФ, Уставом Омской области и федеральным законодательством. На территории Омской области действуют общепризнанные принципы и

нормы международного права, международные договоры РФ и Омской области. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные областным законодательством, то применяются правила международного договора.

Органы юстиции. Юстиция как отрасль управления выполняет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений. Систему органов управления юстицией составляют: Министерство юстиции РФ, министерства юстиции республик, управления юстиции краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России), являясь федеральным органом исполнительной власти, в соответствии с Положением о нем от 4 ноября 1993 года обеспечивает реализацию государственной политики в сфере юстиции. Минюст России осуществляет правовое обеспечение правотворческой деятельности Президента и Правительства Российской Федерации. На него возложена координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, регистрация принимаемых ими нормативных актов.

В процессе своей деятельности Минюст России осуществляет организационно-правовое обеспечение судебной реформы; регистрирует уставы общероссийских общественных объединений, религиозных объединений и ведет государственный реестр этих объединений; осуществляет систематизацию российского законодательства и ведет банк нормативных актов Российской Федерации; руководит судебно-экспертными учреждениями, государственными нотариальными конторами и т.п. Нормативные акты, в том числе инструкции и разъяснения Минюста России по вопросам организационного обеспечения деятельности государственном нотариата, органов записи гражданского состояния, организации судебных экспертиз, ведения судебной статистики, а также по другим вопросам их компетенции, являются обязательными для нотариальных учреждений, органов исполнительной власти и для других адресатов, на которые они распространяются.

Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995 года “О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации” на Минюст России возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ. Этим постановлением предписывается главам органов исполнительной власти субъектов РФ направлять в Минюст России копии правовых актов в 10-дневный срок после их принятия. Если Минюст России признает несоответствие правового акта Конституции РФ или федеральному закону, то оно направляет мотивированное заключение в тот орган государственной власти субъекта РФ, который принял акт, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти.

Задачи и функции органов юстиции субъектов Федерации в основном аналогичны задачам и функциям Минюста России. Однако сфера их деятельности ограничена территорией, на которой они действуют и вопросами, которые отнесены к их ведению. Так, например, Управление юстиции Администрации Омской области осуществляет регистрацию общественных и религиозных организаций; согласовывает место нахождения юридических консультаций; организует работу государственных нотариальных контор, проверяют их деятельность и т.п.

Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 года утверждена Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, которая направлена на усиление их роли и ответственности в реализации правовой политики Российской Федерации. По отдельным позициям данная концепция уже начала пре-

творяться в жизнь. Так, например, Законом РФ от 21 июля 1997 года “О судебных приставах” на Минюст России возложено организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов.

Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. В сфере государственного управления и местного самоуправления она осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований. Так, постановление судьи по соответствующим делам может быть отменено или изменено по протесту прокурора судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора, председателем вышестоящего суда. Представление должно быть рассмотрено соответствующим органом не позднее 15 дней со дня его получения.

Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Прокуроры нижестоящего уровня назначаются Генеральным прокурором РФ. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом “О прокуратуре РФ”.

Генеральный прокурор РФ и подчиненный ему прокурор Омской области осуществляют надзор за законностью актов, принимаемых Законодательным Собранием Омской области. Законы, постановления и иные акты Законодательного Собрания, противоречащие Конституции РФ, федеральному и областному законодательству, подлежат опротестованию прокурором Омской области. Протест прокурора вносится в Законодательное Собрание Омской области и подлежит рассмотрению в течение 10 дней.

Прокуратура Омской области входит в единую централизованную систему прокуратуры РФ с подчинением прокурора Омской области Генеральному прокурору РФ. Полномочия, организация, порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законодательством. Прокурор Омской области назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с Законодательным Собранием Омской области, Главой администрации (Губернатором) Омской области в порядке, установленном федеральным и областным законом.

Органы внутренних дел, как в Российской Федерации, так и на территории Омской области обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, охрану собственности и общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, оказывают содействие гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям, должностным лицам в защите их прав и свобод, установленных Конституцией РФ, Уставом Омской области, федеральным и областным законодательством. Структура и организация деятельности органов внутренних дел определяются федеральным и областным законодательством. Руководитель органа внутренних дел Омской области назначается Министром внутренних дел РФ по согласованию с Главой администрации (Губернатором) Омской области и последующим утверждением его Законодательным Собранием Омской области.

Организация нотариальной службы. Правовые основы организации и деятельности нотариальной службы закреплены в Основах законодательства РФ о нотариате. Основные задачи нотариальной службы состоят в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, охране собственности путем совершения нотариальных действий. Нотариальная деятельность осуществляется государственными нотариальными конторами и частными нотариусами, которые вправе иметь свою

нотариальную контору. Если в населенном пункте отсутствует государственная нотариальная контора или частный нотариус, то отдельные нотариальные действия совершают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти. За границей нотариальные действия осуществляют уполномоченные должностные лица консульских учреждений Российской Федерации.

В осуществлении функций и полномочий нотариусы независимы и руководствуются в своей деятельности только законами и нормативными актами Минюста России, изданными в пределах его компетенции, иными соответствующими актами, а также актами органов государственной власти субъектов РФ. Однако, компетенция организаций и уполномоченных лиц по совершению нотариальных действий неодинакова. Государственным и частным нотариусам предоставлено право совершать следующие нотариальные действия:

- ☞ удостоверить сделки, факт нахождения гражданина в живых, в определенном месте, тождественность гражданина с лицом, изображенным на фотографии, время предъявления документов;
- ☞ выдавать свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов;
- ☞ налагать и снимать запрещения отчуждения имущества;
- ☞ свидетельствовать верность копий документов и выписок из них, подлинность подписи на документах, верность перевода документов с одного языка на другой;
- ☞ передавать заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам;
- ☞ принимать в депозит денежные суммы и ценные бумаги, документы на хранение;
- ☞ совершать исполнительные надписи, протесты векселей, морские протесты;
- ☞ предъявлять чеки к платежу и удостоверить неоплату чеков;
- ☞ обеспечивать доказательства.

Кроме этого, государственным нотариусам предоставлено право выдавать свидетельства о праве на наследство и принимать меры к охране наследственного имущества.

Несколько ограничена компетенция уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти. Они удостоверяют завещания, доверенности; свидетельствуют верность копий документов и выписок из них, подлинность подписи на документах; принимают меры к охране наследственного имущества. На эти должностные лица законодательством РФ может быть возложено совершение и других нотариальных действий. Уполномоченные должностные лица консульских учреждений Российской Федерации совершают те же нотариальные действия, что и государственные нотариусы, за исключением передачи заявлений физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; предъявления чеков к платежу и удостоверения неоплаты чеков; совершения протеста векселей.

Государственные нотариальные конторы входят в систему Минюста России, которое осуществляет руководство их деятельностью. Минюст России самостоятельно открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы, либо поручает это министерствам юстиции республик, другим органам юстиции субъектов РФ, ведет их реестр. Органы юстиции назначают, перемещают и увольняют государственных нотариусов, поощряют или налагают дисциплинарные взыскания, контролируют соблюдение правил нотариального делопроизводства, финансируют материально-техническое обеспечение государственных нотариальных контор. Они же разрабатывают и издают правовые акты, разъяснения по вопросам организации работы нотариальных контор,

осуществляют мероприятия по повышению квалификации государственных нотариусов и т.д.

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, не входят в систему Минюста России, а объединяются в Нотариальную палату, членство в которой является обязательным. Нотариальные палаты создаются во всех субъектах РФ. Их деятельность строится на принципах самоуправления. Высшим органом нотариальной палаты является собрание ее членов, а непосредственное руководство палатой осуществляют правление и президент. На нотариальную палату возложены следующие основные функции и полномочия: представлять и защищать интересы частных нотариусов; контролировать соблюдение правил нотариального делопроизводства; организация стажировки и повышение квалификации нотариусов. Нотариальные палаты объединяются в **Федеральную нотариальную палату**. Ее высшим органом является собрание представителей нотариальных палат.

Основными задачами и полномочиями Федеральной нотариальной палаты являются: координация деятельности нотариальных палат; представление интересов нотариальных палат в органах государственной власти; защита социальных и профессиональных прав нотариусов, занимающихся частной практикой; участие в проведении экспертиз проектов законов Российской Федерации по вопросам нотариальной деятельности; обеспечение повышения квалификации нотариусов и др.

Минюст России и органы юстиции субъектов РФ: ведут реестр контор частных нотариусов и устанавливают порядок выдачи лицензии на право нотариальной деятельности. При Минюсте России образуется апелляционная комиссия, рассматривающая жалобы на решения квалификационных комиссий при органах юстиции. Органы юстиции совместно с нотариальными палатами контролируют соблюдение правил нотариального делопроизводства частными нотариусами.

При совершении нотариальных действий частные нотариусы руководствуются законами, а также правовыми актами, издаваемые Минюстом России по вопросам нотариальной деятельности. Так, например, частные нотариусы руководствуются Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РФ, утвержденной Минюстом России. С другой стороны, объединения частных нотариусов участвуют в организации нотариальной службы. Так, например, должность любого нотариуса учреждается и ликвидируется органом юстиции совместно с нотариальной палатой; их количество в нотариальном округе определяется также совместно.

Адвокатура. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 48) каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Эта помощь обеспечивается системой специализированных организаций, среди которых важное место занимает адвокатура. Адвокатура призвана оказывать юридическую помощь гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям по следующим направлениям:

- ☞ дача консультаций и разъяснений по правовым вопросам;
- ☞ составление документов юридического характера (заявления, жалобы, ходатайства и др.);
- ☞ представительство в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- ☞ юридическое обслуживание предприятий, учреждений, организаций на основе заключаемого договора и т.п.

Правовые основы деятельности адвокатуры закреплены в Положении об адвокатуре РСФСР, утвержденном 20 ноября 1980 года. Адвокатура является общественным объединением, формируемым на добровольной основе из числа лиц, имеющих высшее

юридическое образование и занимающихся адвокатской деятельностью. Она функционирует на принципах самоуправления, самостоятельно решая внутренние вопросы своей деятельности. Основной организационной формой и низовым звеном адвокатуры являются юридические консультации. Юридические консультации объединяются в коллегии адвокатов, которые образуются на территории конкретных административно-территориальных единиц и регистрируются в Минюсте РФ.

Высшим органом коллегии адвокатов является общее собрание членов коллегии, которое избирает президиум коллегии, ревизионную комиссию; устанавливает численный состав, штаты коллегии, заслушивает и утверждает отчеты о деятельности президиума и ревизионной комиссии коллегии; рассматривает жалобы на постановления президиума коллегии и т.д. Оперативное руководство коллегией осуществляет президиум, который организует ее деятельность.

Вместе с тем ряд вопросов деятельности адвокатуры решаются по согласованию с органами юстиции. Так, заведующие юридическими консультациями назначаются и освобождаются от должности президиумом коллегии адвокатов по согласованию с соответствующим органом юстиции. С органами юстиции согласовываются и места нахождения юридических консультаций. В пределах своей компетенции Минюст России устанавливает порядок оказания адвокатами юридической помощи гражданам и организациям, издает отдельные инструкции и методические рекомендации по вопросам деятельности адвокатуры.

§ 4. Местное самоуправление

Местное самоуправление призвано играть важную роль в региональной политике. Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реформа местного самоуправления завершает построение целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией РФ. Основной задачей органов местного самоуправления при этом является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Определение компетенции местного самоуправления основывается на принципе дополнительности, предусматривающем возложение субъектом РФ и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить. При этом только действительно самостоятельные, независимые в организационном, финансовом, правовом отношении органы местного самоуправления способны успешно осуществлять региональную политику, учитывающую потребности населения.

Местное самоуправление на территории Омской области - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Органы государственной власти Омской области создают необходимые правовые, организационные, материально-технические условия для развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Омской области. Правовую основу местного самоуправления на территории Омской области составляют:

- ☞ Конституция Российской Федерации;
- ☞ Устав Омской области;

- ☞ федеральные и областные законы;
- ☞ уставы муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований: районов, сельских округов (сельсоветов), поселений (городов, поселков, сельских населенных пунктов), а также территорий в поселениях, которые:

- ☞ самостоятельно реализуют право на местное самоуправление;
- ☞ имеют установленные территориальные границы;
- ☞ могут делиться на иные территории в соответствии с законодательством.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, осуществление которых передано органам местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законом:

- ☞ муниципальные финансы;
- ☞ местные налоги и сборы;
- ☞ муниципальная собственность;
- ☞ комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- ☞ жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории, планировка и застройка населенных пунктов;
- ☞ транспортные перевозки местного значения, муниципальные дороги;
- ☞ муниципальное энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение;
- ☞ торговое, бытовое обслуживание населения и защита прав потребителей;
- ☞ муниципальное дошкольное, школьное, дополнительное и профессиональное образование;
- ☞ муниципальное здравоохранение, санитарное благополучие населения;
- ☞ развитие физической культуры и спорта;
- ☞ социальная поддержка населения;
- ☞ природопользование, охрана окружающей природной среды;
- ☞ сохранение, развитие местных исторических и культурных традиций;
- ☞ охрана общественного порядка;
- ☞ иные вопросы не отнесенные к ведению других органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Предметы ведения муниципальных образований определяются законодательством Омской области, а предметы ведения внутригородских муниципальных образований - уставом г. Омска. Подотчетность и подконтрольность одного муниципального образования другому допускается в случаях и порядке, предусмотренных областным законодательством. В соответствии с федеральным и областным законом с передачей необходимых материальных и финансовых средств осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. К предметам ведения местного самоуправления могут быть отнесены:

- ☞ отдельные государственные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления законом;
- ☞ государственные полномочия, переданные органами государственной власти на договорной основе;
- ☞ полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Органы государственной власти Омской области обязаны создавать условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие органам

местного самоуправления в осуществлении их полномочий. Эти органы не вправе принимать решения и совершать действия, ограничивающие права органов местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, федеральным и областным законом.

На органы местного самоуправления может быть возложено исполнение отдельных государственных полномочий, что в обязательном порядке предусматривает передачу органам местного самоуправления достаточных материальных и финансовых ресурсов. В случае необеспеченности государственных полномочий материальными и финансовыми ресурсами органы местного самоуправления не несут ответственность за их осуществление. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов РФ. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

В случае невозможности выполнения отдельных полномочий по решению вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе передавать их обратно в органы государственной власти Омской области вместе с имеющимися материальными и финансовыми ресурсами. Если отсутствие материальных и финансовых ресурсов является единственной причиной невыполнения отдельных полномочий по решению вопросов местного значения, органы государственной власти Омской области обязаны принять указанные полномочия без необходимого обеспечения.

Уменьшение доходов или дополнительные расходы местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти в пределах их компетенции, должны быть компенсированы органами государственной власти. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Органы государственной власти Омской области принимают меры для создания условий по обеспечению реализации органами местного самоуправления государственных социальных стандартов, которые устанавливаются не ниже уровня федеральных. Областные социальные стандарты устанавливаются Законодательным Собранием Омской области, на их основе устанавливаются нормативы бюджетной обеспеченности и иные финансовые нормативы для территорий местного самоуправления в области. В случаях, когда областные минимальные социальные стандарты не могут быть обеспечены закрепленными за местными бюджетами доходными источниками, органы государственной власти Омской области передают органам местного самоуправления иные доходные источники, отнесенные законодательством к доходам областного бюджета.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных областных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно на основании федеральных, областных законов и Устава муниципального образования через представительные органы местного самоуправления, а также посред-

ством принятия решения на референдумах, и иных аналогичных формах. Непосредственно к органам местного самоуправления относятся:

- ☞ выборные органы, образуемые в соответствии с федеральными и областными законами, уставами муниципальных образований;
- ☞ другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании является обязательным. К выборным органам местного самоуправления относятся представительные и исполнительные органы местного самоуправления, избираемые в соответствии с областным законом и уставом муниципального образования. Представительным органом местного самоуправления является орган, который избирается населением. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация, которая подотчетна представительному органу в пределах его компетенции. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами запрещается.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе прямого всеобщего голосования. Основными функциями представительного органа местного самоуправления являются:

правотворчество - разработка, принятие и изменение решений по вопросам организации местного самоуправления, утверждение местного бюджета, местных налогов и сборов, программ, планов по экономическим, финансовым, социальным и иным вопросам местного значения;

контроль за исполнением принятых правовых актов, за соблюдением законов, иных нормативных актов органов государственной власти на соответствующей территории; за деятельностью исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Представительным органом принимаются следующие акты:

- а) решения - правовые акты нормативного характера;
- б) постановления - правовые акты индивидуального характера (оформляются в виде письменного документа);
- в) резолюции, заявления, обращения - правовые акты резолютивного характера.

В виде решений издаются акты представительного органа местного самоуправления по вопросам:

- ☞ организации местного самоуправления;
- ☞ местного бюджета;
- ☞ местных налогов и сборов;
- ☞ коммунальных платежей;
- ☞ муниципальной собственности;
- ☞ контроля за использованием земель.

Правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории организациями, а также гражданами. Правовые акты, решения представительных органов и местной администрации, принятые в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти, а также другими органами местного самоуправления иначе как в судебном порядке. Невыполнение решений представительного органа и местной администрации, принятых в пределах их компетенции, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от 1 до 10 размеров минимальной месячной оплаты труда, налагаемого в судебном порядке.

Деятельность местных администраций. Порядок образования и конкретная схема организации структуры исполнительных органов местного самоуправления устанавливается в уставе муниципального образования. Местная администрация состоит из главы местной администрации и органов местной администрации - структурных подразделений. Конкретное наименование главы местной администрации, органов местной администрации закрепляется в уставе муниципального образования. Глава местной администрации руководит деятельностью местной администрации и несет ответственность за результаты ее деятельности:

- ☞ обеспечивает выполнение на территории местного самоуправления федерального и областного законодательства, решений представительного органа, а также собственных актов;
- ☞ утверждает схему управления территорией;
- ☞ руководит деятельностью администраций, разрабатывает и утверждает ее структуру, определяет штаты, организует работу с кадрами;
- ☞ назначает на должность и освобождает от нее руководителей структурных подразделений и иных должностных лиц администрации, а также руководителей муниципальных унитарных предприятий;
- ☞ заключает договоры и соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями;
- ☞ распоряжается средствами местного бюджета и внебюджетными фондами, открывает и закрывает счета в банковских учреждениях, является распорядителем кредитов, подписывает финансовые документы;
- ☞ вносит в представительный орган проект местного бюджета и внебюджетных фондов, представляет отчет о его исполнении и расходовании внебюджетных фондов;
- ☞ управляет муниципальной собственностью;
- ☞ руководит органами внутренних дел, пожарной охраной;
- ☞ признает жилые дома (помещения) непригодными для постоянного проживания;
- ☞ организует торговое и бытовое обслуживание населения;
- ☞ представляет представительному органу ежегодный отчет о деятельности местной администрации и т.д.

Органы местной администрации: комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения - образуются для реализации полномочий местной администрации. Деятельность органов администрации финансируется за счет средств местного бюджета. Органы местной администрации не могут заниматься предпринимательской деятельностью и состоять на хозрасчете.

Глава местной администрации по вопросам, отнесенным к его ведению, издает постановления и распоряжения. Постановления местной администрации издаются по вопросам нормативного характера. Распоряжения издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. По вопросам, решение которых отнесено уставом муниципального образования к ведению органов местной администрации, руководители этих органов издают приказы.

В сфере планирования, бюджета, финансов и учета местная администрация:

- ☞ разрабатывает проекты местного бюджета, планов и программ социально-экономического развития;
- ☞ принимает решения о распределении средств, выделенных для финансирования государственных программ и мероприятий;
- ☞ получает на безвозмездной основе от коммерческих и некоммерческих организаций, расположенных на соответствующей территории, сведения, необходимые для ана-

лиза и планирования социально-экономического развития, осуществляет обязательное для таких планов и мероприятий согласование;

- ☞ аккумулирует средства на строительство и содержание производственных объектов, объектов производственной и социальной инфраструктуры, а также на проведение природоохранных и иных мероприятий;
- ☞ осуществляет в соответствии с законодательством контроль за состоянием учета и отчетности расположенных на соответствующей территории предприятий, учреждений и организаций, оказывает содействие органам государственной статистики, предоставляет им и получает от них необходимые статистические данные и др.

Полномочия местной администрации в сфере социальной защиты:

- ☞ организация работы по назначению и выплате пенсий и пособий, контроль соблюдения законодательства о предоставлении гражданам льгот и преимуществ;
- ☞ организация трудоустройства, материального и бытового обслуживания инвалидов и пенсионеров;
- ☞ организация общественных оплачиваемых работ;
- ☞ создание дополнительных рабочих мест на муниципальных унитарных предприятиях и на договорной основе - в коммерческих и некоммерческих организациях и т.д.

Местная администрация подотчетна представительному органу. Глава местной администрации ежегодно представляет представительному органу отчет о деятельности местной администрации, о выполнении принятых представительным органом решений.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законом. Срок пребывания на муниципальной службе засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется населением в местах проживания как через органы территориального общественного самоуправления, так и непосредственно. Система территориального общественного самоуправления включает:

- ☞ собрание (сходы), конференции жителей, выборы, опросы населения, иные формы непосредственной демократии;
- ☞ органы территориального общественного самоуправления;
- ☞ иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т.п.).

Компетенция органов территориального общественного самоуправления определяется их уставами с учетом полномочий, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Представительные органы и местная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления вправе:

- ☞ создавать предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;

- ☞ выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры, производства продукции, оказания услуг, выполнение других работ с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов;
- ☞ кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ;
- ☞ участвовать в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе;
- ☞ организовывать иную экономическую деятельность с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения;
- ☞ определять в соответствии со своим положением (уставом) штаты и порядок оплаты труда работников.

Ведение иной самостоятельной хозяйственной деятельности органами территориального общественного самоуправления не допускается. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений. Органы территориального общественного самоуправления самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с их уставами и программами социально-экономического развития территорий.

Экономическое развитие территорий. Органы местного самоуправления содействуют развитию предпринимательской деятельности на подведомственной территории. Они не вправе устанавливать ограничения на ввоз и вывоз продукции и товаров за пределы соответствующей территории либо иные ограничения хозяйственной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законом. Хозяйственные отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в составе муниципальной собственности, строятся исключительно на договорной основе. Представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать налоговые, иные льготы и преимущества предприятиям в пределах сумм налогов и иных платежей, зачисляемых в доход соответствующего местного бюджета.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами РФ и законами субъектов РФ налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с такими решениями средства используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Использование предприятиями природных ресурсов на соответствующей территории осуществляется с согласия органа местного самоуправления в соответствии с разделением компетенции между органами местного самоуправления, определенным законом или уставом муниципального образования. Условия использования месторож-

дений полезных ископаемых, находящихся на территории муниципального образования, определяются правовыми нормативными актами местного представительного органа в соответствии с федеральным и областным законодательством. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на их территории.

Орган местного самоуправления определяет квоту на разработку месторождений полезных ископаемых, находящихся в муниципальной собственности и устанавливает плату за их использование. Органы местного самоуправления могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

В обязательном ведении органов местного самоуправления всех территориальных уровней, за исключением районного, находятся следующие вопросы местного значения:

- ☞ уличное освещение, уборка мусора, поддержание в порядке дорог, водоснабжение, отопление, канализация, благоустройство территорий, ремонт покрытия дорог, обеспечение приемлемого уровня предоставления торговых услуг, защита граждан, общественные библиотеки и учреждения культуры, кладбища, медицинское обслуживание, школьное и дошкольное образование;
- ☞ для городов: общественные парки, рынки, утилизация мусора и иных отходов, пожарная охрана, общественные школы и дошкольные учреждения, централизованное водоснабжение, отопление и канализация;
- ☞ для городов областного значения и поселений, являющихся районными центрами: социальное обслуживание населения, организация досуга населения, общественный транспорт, медицинское обслуживание, строительство;
- ☞ для районов: энергоснабжение, уборка и утилизация мусора и иных отходов, поддержание в порядке дорог, включая ремонт покрытия, и развитие сети дорог, предоставление торговых услуг, включая оптовую торговлю, пожарная охрана, защита граждан, образование, включая детское дошкольное, учреждения культуры, водоснабжение, канализация и отопление, социальное обслуживание населения, общественный транспорт и медицинское обслуживание, строительство.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

В случае если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований - уставом города. Муниципальным образованиям обеспечивается экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении муниципальной собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований - непосредственно население. Органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают уставы, назначают и увольняют руководителей. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством. По иным вопросам отношения строятся на основе прямых договоров.

Они также координируют деятельность не находящихся в муниципальной собственности предприятий по участию в комплексном социально-экономическом развитии территорий. В сфере экономического регулирования к их полномочиям отнесено:

- ☞ получение необходимых сведений о проектах планов размещения, развития и специализации местных предприятий и согласование вопросов, связанных с удовлетворением потребностей населения;
- ☞ создание промышленных предприятий смешанного типа за счет имеющихся средств;
- ☞ подготовка предложений о приватизации муниципальных предприятий.

В соответствии с законодательством РФ органы местного самоуправления могут осуществлять самостоятельную внешнеэкономическую деятельность. Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат обязательному учету органами государственной статистики.

§ 5. Структура городского самоуправления г. Омска

Основой административно-территориального устройства города Омска являются пять административных округов: Кировский, Ленинский, Октябрьский, Советский и Центральный. Образованы административные округа решением Омского городского Совета от 21 мая 1997 г. № 334 "Об изменении административно-территориального устройства г. Омска". До образования округов основу административно-территориального деления областного центра составляли семь административных районов: Кировский, Куйбышевский, Ленинский, Октябрьский, Первомайский, Совет-

ский и Центральный. Это административно-территориальное деление сложилось в основном еще в довоенное время и во многом уже не отвечало городским реалиям.

Так, относительно небольшой по территории и численности населения Куйбышевский район не шел ни в какое сравнение с разросшимся за счет Московки Ленинским районом или “разбогатевшим” за счет налоговым платежей нефтезавода Советским районом. Кроме того, на территории Куйбышевского района располагались депрессивные предприятия, такие как завод им. К. Маркса и ПО “Электроточприбор”, которые отнюдь не способствовали пополнению районного бюджета. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Первомайском районе г. Омска. Тогда как реального механизма перераспределения местных налоговых платежей между относительно благополучными и депрессивными территориальными образованиями ни тогда, ни сейчас не существует.

О степени дифференциации уровня жизни населения и благополучии экономики различных административных районов города Омска в середине 90-х годов можно судить хотя бы по уровню заработной платы на их территории.

Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих по районам города Омска (тыс. руб.)

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г. ⁴
Кировский	65,4	217,9	448,4	840,7	991,8
Куйбышевский	58,4	207,4	431,8	780,5	-
Ленинский	61,9	210,5	448,3	867,6	1017,0
Октябрьский	52,8	185,7	373,5	663,5	774,8
Первомайский	56,5	193,1	395,9	726,9	-
Советский	87,9	295,2	697,9	1235,3	1237,7
Центральный	64,8	234,1	474,5	949,1	1019,2
Всего по Омску	63,9	222,2	475,9	877,1	1032,1

Источник: Труд в Омской области. 1997 год. Стат. сб. Омск. Облкомстат. 1998. С. 18.

Все это и подвигло Главу администрации Омска вынести в мае 1997 года на рассмотрение городского Совета вопрос о реорганизации административно-территориального устройства областного центра. Упорядочение административного деления Омска позволило устранить нараставшие противоречия и более рационально осуществлять управление органами городского самоуправления.

Сегодня **административный округ** – это территориальная единица, образованная для территориального управления и координации деятельности комитетов общественного самоуправления (КТОС), отраслевых подразделений и служб городской администрации, осуществления контроля за исполнением решений Омского городского Совета и администрации города Омска. Преобразование, изменение наименований и границ административного округа осуществляется Омским городским Советом по представлению главы городского самоуправления (мэра) г. Омска.

Показатели	Население, тыс. чел.	Территория, га
Советский	264,4	10901
Центральный	294,0	10517
Октябрьский	178,6	6183
Ленинский	210,6	15977
Кировский	234,1	12854
Всего по Омску	1181,6	56432

Администрация административного округа города Омска является структурным подразделением администрации города Омска, входит в единую систему органов городского самоуправления. Администрация осуществляет полномочия, закрепленные Уставом города Омска, руководствуясь Конституцией РФ, Федеральным законода-

⁴ Цифры по Куйбышевскому и Первомайскому административным районам г. Омска отсутствуют в связи с их ликвидацией в 1997 году.

тельством, Законами Омской области, решениями Омского городского Совета, правовыми актами Главы городского самоуправления. Администрация является юридическим лицом, имеет в оперативном управлении обособленное имущество, может приобретать и осуществлять имущественные права, нести обязанности, иметь самостоятельные источники доходов и смету расходов. Возглавляет администрацию округа Глава администрации, который назначается на должность Главой городского самоуправления (мэром) города Омска и несет перед ним персональную ответственность. Структура окружной администрации утверждается Главой городского самоуправления (мэром) города Омска.

Основные задачи и функции администрации округа:

- ☞ комплексное социально-экономическое развитие территории;
- ☞ содержание, использование и эксплуатация муниципального жилого и нежилого фондов;
- ☞ обеспечение поступления в бюджет города налогов, иных обязательных платежей и доходов;
- ☞ содержание муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- ☞ содержание учреждений здравоохранения, санитарного благополучия населения;
- ☞ охрана общественного порядка, контроль за деятельностью муниципальных органов общественного порядка;
- ☞ контроль за использованием земель;
- ☞ содержание, эксплуатация и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- ☞ содержание дорог, благоустройство и озеленение;
- ☞ утилизация и переборка бытовых отходов;
- ☞ создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- ☞ развитие предпринимательства и объектов малого бизнеса;
- ☞ социальная поддержка и содействие занятости населения;
- ☞ соблюдение требований охраны окружающей среды;
- ☞ прием и рассмотрения жалоб, заявлений и обращений граждан;
- ☞ развитие территориального общественного самоуправления и иных форм самоуправления и т.д.

Глава администрации округа является должностным лицом городской администрации, заместителем Главы городского самоуправления (мэра) города Омска. Функции и права Главы администрации округа:

- руководство деятельностью администрации, представление ее в органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях;
- внесение предложений Главе городского самоуправления (мэру) по планам и программам социально-экономического развития;
- практическая реализацию целевых программ социально-экономического развития территории округа и персональная ответственность за социально-экономическое развитие территории;
- участие в управлении объектами муниципальной собственности;
- разработка сметы текущих доходов и расходов и распоряжение финансовыми ресурсами в ее пределах;
- контроль за целевым расходованием бюджетных средств, выделенных для выполнения задач и функций администрации округа;

- прием и увольнение работников администрации, разработка структуры и утверждение штатного расписания, должностных окладов и надбавки в пределах фонда оплаты труда и лимита численности работников органов управления;
- определение полномочий подразделений администрации;
- рассмотрение ходатайств и внесение предложений о награждении наградами и присвоении почетных званий;
- для обсуждения важнейших вопросов жизнеобеспечения территории создает коллегиальные органы, определяет их персональный состав и регламент работы;
- согласовывает назначение и освобождение начальника УВД округа и представляет к назначению его заместителя - начальника милиции общественной безопасности (местной милиции);
- руководит гражданской обороной округа;
- рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан, индивидуальных и коллективных обращений;
- представляет годовой отчет о своей работе главе городского самоуправления;
- взаимодействует с депутатами Городского Совета, избранными населением округа;
- взаимодействует с руководителями структурных подразделений городской администрации, согласовывает с ними назначение руководителей структурных подразделений администрации округа;
- издает постановления, распоряжения, производит другие действия, направленные на реализацию своих прав и полномочий.

Постановления главы администрации округа являются правовыми актами, обязательными для исполнения предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории. В случае если правовые акты главы администрации противоречат действующему федеральному и областному законодательству, а также правовым актам органов городского самоуправления города Омска, они могут быть отменены или действие их приостановлено постановлением Главы городского самоуправления.

В сфере финансов администрация округа:

- осуществляет по поручению Главы городского самоуправления в сфере финансирования часть полномочий Департамента финансов, контроля и налоговой политики в области финансирования путем создания соответствующих структурных подразделений;
- формирует самостоятельную смету доходов и расходов, являющуюся составной частью единого бюджета города Омска, где доходная часть обеспечивается за счет местных налогов, сборов и штрафов, отчислений от федеральных налогов, налогов Омской области и иных платежей, а расходная часть определяется планом социально-экономического развития округа;
- самостоятельно распоряжается средствами, предусмотренными в смете доходов и расходов, при этом сумма превышения доходов над расходами по результатам отчетного периода не подлежит изъятию, а остается в распоряжении администрации. Увеличение расходов или уменьшение доходов в результате решений, принятых органами местного самоуправления, компенсируются органом, принявшим решение;
- по согласованию с соответствующими комитетами администрации города предоставляет в установленном порядке процентные и беспроцентные займы;
- организует финансирование разработку и реализацию программ градостроительного развития округа, включая территории промышленных и коммунальных зон;
- самостоятельно использует средства внебюджетных фондов администрации округа, образованных Омским городским Советом в соответствии с Положением о вне-

бюджетных фондах, и несет персональную ответственность за результаты расходования этих средств.

В сфере экономики и управления имуществом администрация округа:

- разрабатывает концепцию социально-экономического развития административного округа и целевые программы с учетом предложений территориальных комитетов общественного самоуправления в пределах выделенных ассигнований, а также организует их реализацию;
- вносит предложения по совершенствованию экономической политики, определению платежей за территориальные ресурсы, применению экономических стимулов и санкций;
- осуществляет координацию интересов предприятий, учреждений, организаций с интересами населения административного округа, заключают договоры об участии в социально-экономическом развитии округа;
- участвует в разработке предложений по совершенствованию системы местных налогов, сборов и другим источникам доходов;
- по поручению Главы городского самоуправления осуществляет часть полномочий городской администрации по контролю за сбором налогов и других обязательных платежей через структурные подразделения округа;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию предпринимательской деятельности, содействует становлению и развитию малых производств;
- участвует в работе комиссий по приватизации муниципальной собственности, в инвентаризации и оценке муниципального имущества на территории округа;
- участвует в прогнозно-аналитической оценке деятельности предприятий и организаций различных форм собственности, готовит предложения по размещению производительных сил, а также по санации неэффективных производств на территории округа;
- разрабатывает методы экономического стимулирования эффективного использования природных, производственных, финансовых, трудовых и иных ресурсов;
- с учетом программ социально-экономического развития административного округа и предложений территориальных комитетов общественного самоуправления обосновывает расходы по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социально-культурных мероприятий и социальной защиты населения при разработке бюджета города;
- участвует в разграничении государственной собственности;
- согласовывает документы, связанные с изменением имущественных прав и обязанностей в отношении муниципального имущества, в том числе и при его передаче;
- согласовывает заключение договоров аренды нежилых помещений, зданий и сооружений и осуществляет по поручению главы городского самоуправления иные полномочия в области управления имуществом.

В сфере строительства, землепользования и охраны окружающей среды администрация округа:

- по поручению Главы городского самоуправления осуществляет часть полномочий Главного управления архитектуры и градостроительства и Комитета по земельным ресурсам и землеустройству в сфере землеустройства и градостроительства, путем создания соответствующих служб;
- обеспечивает единую городскую градостроительную политику на территории округа;
- совместно с Главом архитектуры, заказчиками и инвесторами согласовывает градостроительную документацию на территории округа, и контролирует ее реализацию;

- согласовывает решения по предоставлению и изъятию земельных участков под строительство в соответствии с градостроительной концепцией, утвержденной в г. Омске;

- по согласованию с администрацией города осуществляет функции заказчика по строящимся на территории округа объектам в соответствии с утвержденной программой социально-экономического и градостроительного развития округа;

- проводит единую городскую земельную политику на подведомственной территории, организует работу по выявлению объектов самовольного строительства, бесхозяйного имущества на подведомственной территории;

- обеспечивает проведение торгов, конкурсов и аукционов по продаже прав землепользования, согласовывает предоставление земельных участков физическим и юридическим лицам;

- организует работу по праздничному оформлению территории округа;

- в соответствии с действующим законодательством производит привлечение к административной ответственности лиц;

- содействует уполномоченным государственным органам в осуществлении контроля и надзора за соблюдением земельного и природоохранного законодательства.

В сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства администрация округа:

- осуществляет по поручению Главы городского самоуправления часть полномочий Отдела по учету и распределению жилой площади администрации города Омска и распределяет жилую площадь, переданную в ведение администрации Главой городского самоуправления;

- организует работу по проведению жилищной политики администрации города Омска на своей территории и обеспечивает выполнение жилищных программ;

- осуществляет учет потребностей населения в жилой площади и организует работу общественной жилищной комиссии округа;

- проводит работу по созданию и регистрации товариществ собственников жилья;

- организует привлечение средств населения для жилищного строительства и осуществляет контроль за распределением и реализацией жилой площади государственного и муниципального жилого фонда;

- участвует в работе межведомственных комиссий по приемке жилищных объектов в эксплуатацию в соответствии с решениями органов городского самоуправления;

- организует эксплуатацию объектов благоустройства и озеленения общегородского значения;

- согласовывает создание, реорганизацию и ликвидацию унитарных муниципальных предприятий, обслуживающих жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, утверждает их уставы, а также назначает и освобождает от должности их руководителей, заключает с ними контракты;

- организует работу по эксплуатации, текущему и капитальному ремонту жилого фонда, объектов социально-культурного, бытового назначения и благоустройства;

- осуществляет функции заказчика на текущий, капитальный и аварийный ремонт жилищного фонда, заключает договоры на предоставление коммунальных услуг с поставщиком и населением, на содержание и ремонт объектов благоустройства и внутриквартального озеленения.

В сфере потребительского рынка и услуг администрация округа:

- реализует государственную политику в области потребительского рынка и услуг;

- анализирует работу розничных и оптовых предприятий, уличную и рыночную торговлю;

- разрабатывает и реализует мероприятия по правовому регулированию и стимулированию стационарной, уличной торговли, деятельности рынков и ярмарок, предприятий общественного питания и бытового обслуживания;
- координирует деятельность предприятий торговли пищевой и перерабатывающей промышленности по снабжению населения территории продовольствием;
- участвует в подготовке, повышении квалификации и аттестации специалистов предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- участвует в разработке и реализации программ приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- разрабатывает и вносит на рассмотрение администрации города и Омского городского Совета предложения по организации торговли, общественного питания, бытового обслуживания, пищевой и перерабатывающей промышленности, стимулированию предпринимательства, совершенствованию ценообразования, льготному налогообложению предприятий, выполняющих муниципальный заказ;
- содействует предпринимательской деятельности, новым организационно-экономическим структурам, развитию конкуренции в сферах торговли продовольствием и товарами народного потребления, общественного питания и бытового обслуживания;
- вносит предложения по улучшению торгового обслуживания населения, требующего дополнительной социальной защиты, контролирует их выполнение на подведомственной территории;
- обеспечивает организацию торгового обслуживания при проведении общегородских мероприятий;
- организует работу по рекламному оформлению предприятий потребительского рынка и услуг;
- стимулирует создание новых производств потребительских товаров, предприятий торговли, услуг и инфраструктуры и способствует привлечению промышленных предприятий к производству технологического оборудования для перерабатывающей промышленности, торговли и сферы услуг;
- осуществляет контроль за выполнением условий лицензирования и сертификации предприятий сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- распределяет централизованные лимиты на продовольственные товары;
- обеспечивает контроль за осуществлением городской программы по обеспечению населения картофелем и овощами;
- осуществляет контроль при выделении и использовании земель для садоводства и огородничества на своей территории.

В сфере транспорта, связи и безопасности движения администрация округа:

- согласовывает предложения по развитию телефонной и почтовой связи, сети кабельного телевидения;
- согласовывает размещение, строительство и реконструкцию стационарных автозаправочных комплексов, контейнерных автозаправочных станций;
- вносит на утверждение Департамента транспорта администрации города предложения по изменению и развитию маршрутной сети городского пассажирского транспорта с учетом интересов жителей территории;
- совместно с ГАИ УВД Омской области определяет порядок движения автотранспорта;
- мобилизует транспорт предприятий, расположенных на территории округа, при возникновении экстремальных ситуаций;

- предоставляет площадки для размещения брошенного и разукомплектованного автомобильного транспорта.

В сфере социального обеспечения, молодежной и семейной политики, труда и занятости населения администрация округа:

- способствует развитию государственной системы адресной помощи малообеспеченным и остро нуждающимся гражданам, осуществляет местные социальные программы;
- координирует реализацию государственных, городских и местных программ по социальной защите семьи, подростков и молодежи, а также пенсионеров и инвалидов;
- организует питание малообеспеченных категорий населения, а также их обслуживание в специализированных предприятиях торговли и бытового обслуживания;
- осуществляет контроль за правильностью выплаты государственных пособий и пенсий, обоснованностью и целевым расходованием выделенных на эти цели денежных средств;
- представляет предложения по финансированию мероприятий по реализации молодежной и семейной политики, организует работу по предупреждению безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних;
- организует рациональное использование молодежной инфраструктуры, деятельность клубов и центров, ведущих социально-педагогическую (профилактическую) и досуговую работу с детьми, подростками и молодежью по месту жительства;
- определяет перспективные направления обеспечения занятости населения на своей территории и формирует заказ на проведение общественных работ в соответствии с программой занятости населения территории;
- взаимодействует с профсоюзными и другими общественными организациями, с благотворительными фондами и частными лицами в вопросах социальной защиты населения;
- осуществляет поддержку деятельности общественных ветеранских и инвалидных организаций округа в решении их уставных задач по социальной защите;
- содействует трудоустройству, профессиональному обучению граждан на предприятиях, в организациях и учреждениях, способствует созданию дополнительных рабочих мест.

В сфере образования, здравоохранения, культуры и спорта администрация округа:

- осуществляет хозяйственное, материально-техническое обеспечение деятельности учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящихся в ведении администрации;
- организует работу попечительского Совета образовательных учреждений подведомственной территории, способствует созданию попечительских Советов в учреждениях образования;
- осуществляет контроль за организацией школьного питания в учреждениях образования;
- содействует проведению физкультурно-оздоровительной работы среди населения, проводит работу по реализации городских и местных программ в области физической культуры, содержания спортивной базы.

В сфере охраны правопорядка и соблюдения законности администрация округа:

- совместно с органами внутренних дел организует работу по охране общественного правопорядка и безопасности на территории, привлекает другие организации и общественные объединения для охраны правопорядка;

- принимает меры по повышению роли общественных организаций в деле укрепления правопорядка и их участия в профилактике правонарушений;
- с учетом криминогенной обстановки создает муниципальные органы охраны общественного порядка в соответствии с решениями органов городского самоуправления;
- содействует государственным органам в исполнении законодательных актов о всеобщей воинской обязанности должностными лицами и гражданами, а также предприятиями, учреждениями и организациями;
- организует и контролирует мобилизационную подготовку предприятий, учреждений и организаций на территории округа независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности;
- обеспечивает военные комиссариаты в установленном порядке необходимой базой мобилизационного развертывания и организует бронирование военнообязанных за предприятиями, учреждениями, организациями на территории округа;
- принимает меры по обеспечению безопасности населения территории при стихийных бедствиях, авариях, пожарах, массовых нарушениях порядка, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- содействует органам государственной статистики в их деятельности, представляет им и получает от них необходимые статистические данные.

По вопросам работы с населением и общественными объединениями граждан администрация округа:

- в судебном порядке решает вопросы отмены актов государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, нарушающих законные права и интересы жителей округа, не соответствующих федеральному и областному законодательству;
- обеспечивает проведение выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, референдумов в соответствии с законодательством Российской Федерации, Омской области и правовыми актами органов городского самоуправления;
- совместно с избирательными комиссиями содействует повышению правовой культуры избирателей;
- осуществляет взаимодействие с общественными объединениями и средствами массовой информации;
- согласовывает место, время и порядок проведения праздников, массовых гуляний, собраний, митингов, демонстраций и шествий, принимает меры, связанные с охраной общественного порядка при их проведении;
- предоставляет гражданам возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы.

В сфере территориального общественного самоуправления администрация округа:

- в соответствии с Уставом города Омска содействует формированию органов территориального общественного самоуправления, осуществлению их полномочий и координации их деятельности;
- устанавливает сферы совместной компетенции, а также перечень вопросов, решения по которым принимаются по согласованию с органами территориального общественного самоуправления.

Глава VII. Бюджетные отношения в Омской области

§ 1. Налоговая система Российской Федерации

В Российской Федерации устанавливаются и взимаются следующие виды налогов и сборов:

- ☞ федеральные налоги и сборы,
- ☞ налоги и сборы субъектов Российской Федерации (далее - региональные),
- ☞ местные налоги и сборы.

Налоговый кодекс Российской Федерации

Статья 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах

1. Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога исходя из принципа справедливости.

2. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из политических, идеологических, этнических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками.

Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Допускается установление особых видов пошлин либо дифференцированных ставок ввозных таможенных пошлин в зависимости от страны происхождения товара в соответствии с Налоговым кодексом РФ и таможенным законодательством Российской Федерации.

3. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.

4. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или денежных средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия законной деятельности налогоплательщика.

5. Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются Налоговым кодексом РФ.

Налоги и сборы субъектов Российской Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов Российской Федерации о налогах и (или) сборах и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и (или) сборах в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными Налоговым кодексом РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом РФ.

6. Акты законодательства о налогах и (или) сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в какой сумме он должен платить.

7. Все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ и вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов РФ. Устанавливая региональный налог, представительные органы власти субъектов РФ определяют следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории со-

ответствующих муниципальных образований. Устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления определяют в нормативных правовых актах следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также определяют форму отчетности по данному местному налогу.

Доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

Дивидендом признается любой доход, полученный акционером от организации при распределении прибыли, остающейся после налогообложения (в том числе в виде процентов по привилегированным акциям), по принадлежащим акционеру акциям. Не признаются дивидендами:

- 1) выплаты при ликвидации организации акционерам в денежной или натуральной форме;
- 2) выплаты акционерам в виде передачи акций этой же организации в собственность.

Процентами признается любой заранее заявленный доход, в том числе в виде дисконта, полученный по долговому обязательству любого вида. При этом процентами признаются доходы, полученные по денежным вкладам и долговым обязательствам.

Налог считается уплаченным с момента предъявления в банк поручения при наличии достаточного денежного остатка на счете, а при уплате налогов наличными денежными средствами - с момента внесения денежной суммы в банк или кассу органа местного самоуправления. В налоговом законодательстве установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ.

К **федеральным налогам и сборам** относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- 3) налог на прибыль (доход) организаций;
- 4) налог на доходы от капитала;
- 5) подоходный налог с физических лиц;
- 6) взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- 7) государственная пошлина;
- 8) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 9) налог на пользование недрами;
- 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- 12) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- 13) лесной налог;
- 14) водный налог;
- 15) экологический налог;
- 16) федеральные лицензионные сборы.

Кроме того, федеральным законодательством будут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельскохозяйственные предприятия.

Субъектам РФ предоставлено право вводить на своей территории следующие **региональные налоги**:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) дорожный налог;
- 3) транспортный налог;
- 4) налог с продаж;
- 5) налог на игорный бизнес;
- 6) региональные лицензионные сборы.

Помимо перечисленных налогов субъекты РФ имеют право вводить региональный налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. Федеральным законодательством предусмотрено зачисление основной части поступлений от данного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы.

Органам местного самоуправления предоставлено право введения на своей территории следующие **местных налогов**:

- 1) земельного налога;
- 2) налога на имущество физических лиц;
- 3) налога на рекламу;
- 4) налога на наследование или дарение;
- 5) местных лицензионных сборов.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ производится по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве на срок от 3 лет. Для 1999-2001 годов установлены базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ от:

- ☞ налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые на территории РФ;
- ☞ налога на прибыль предприятий;
- ☞ подоходного налога с физических лиц;
- ☞ акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории РФ;
- ☞ акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ (за исключением акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили);
- ☞ других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами проводится на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года. В целях повышения самостоятельности территориальных бюджетов и сокращения их дотационности может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПМО (фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с 1999 года налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц - крупнейших налогоплательщиков будут целиком зачисляться в федеральный бюджет (по специальному перечню). В этих же целях в налоговое и бюджетное законодательство планируется внести изменения,

обеспечивающие рост централизации рентных платежей для последующего распределения по регионам.

Порядок исчисления и уплаты налогов. Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. **Налоговая база** представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. **Налоговая ставка** представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Налогоплательщики исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и иных документально подтвержденных данных.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций, в порядке, определяемом Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

Остальные налогоплательщики - физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также собственного учета облагаемых доходов по произвольным формам.

Пеня - денежная сумма, выплачиваемая в случае просрочки уплаты причитающихся сумм налога или сбора. Сумма пеней уплачивается помимо причитающихся к уплате сумм налога или сбора. Пеня начисляется за каждый календарный день просрочки уплаты налога или сбора. Пеня за каждый день просрочки определяется в процентах от неуплаченной суммы налога или сбора. Процентная ставка пени принимается равной $\frac{1}{300}$ ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,1% в день.

Во всех случаях сумма пеней не может превышать суммы задолженности по налогу. Пени могут быть взысканы принудительно со счетов в банке или за счет имущества налогоплательщика. Принудительное взыскание пеней с организаций производится в бесспорном порядке, а с физических лиц - в судебном порядке.

Налоговая декларация представляет собой письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога. Налоговая декларация представляется каждым налогоплательщиком по каждому налогу, подлежащему уплате. Бланки налоговых деклараций предоставляются налоговыми органами бесплатно.

Налоговая декларация может быть представлена в налоговый орган лично или направлена по почте. Налоговый орган не вправе отказать в принятии декларации и обязан по просьбе налогоплательщика проставить отметку на копии налоговой декларации о принятии и дате ее представления. При отправке налоговой декларации по почте днем ее представления считается дата отправки ценного письма с описью вложения. Формы налоговых деклараций, если они не утверждены законодательством о налогах и сборах, разрабатываются и утверждаются:

- ☞ по федеральным налогам - Государственной налоговой службой РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам - подразделениями Государственной налоговой службы РФ.

Объектами налогообложения могут являться имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, повлекшие возникновение обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения.

Под **имуществом** понимаются виды объектов гражданских прав, относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Местом нахождения имущества признается:

- 1) для недвижимого имущества (за исключением транспортных средств) - место фактического нахождения имущества;
- 2) для морских, речных и воздушных транспортных средств - место нахождения (жительства) собственника имущества;
- 3) для других транспортных средств - место (порт) приписки или место государственной регистрации, а при отсутствии таковых - место нахождения (жительства) собственника имущества.

Товаром признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. В целях регулирования отношений, связанных с взиманием таможенных платежей, к товарам относится и иное имущество, определяемое Таможенным кодексом РФ.

Работой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации или физических лиц.

Услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Не признается реализацией товаров, работ или услуг:

- 1) осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);
- 2) передача основных средств, нематериальных активов и иного имущества организации ее правопреемнику при реорганизации;
- 3) передача товаров (работ, услуг), если такая передача носит инвестиционный характер (вклады в уставный капитал, вклады по договору о совместной деятельности);
- 4) передача имущества при выходе из хозяйственного общества (товарищества), а также при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;
- 5) передача имущества участнику договора о совместной деятельности в случае выделения его доли из имущества, находящегося в общей собственности;
- 6) передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;
- 7) изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность иных лиц бесхозных и брошенных вещей, бесхозных животных и при нахождении клада.

Принципы определения налогооблагаемой базы. Для целей налогообложения обычно принимается цена товаров, работ или услуг, указанная сторонами сделки. Предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен. Налоговые органы вправе контролировать правильность применения цен по сделкам лишь в следующих случаях:

- 1) при сделках между взаимозависимыми лицами;
- 2) по товарообменным (бартерным) операциям;
- 3) при значительном колебании (более чем на 30%) уровня цен на однородные товары в пределах небольшого периода времени⁵.

⁵ Если, по мнению налогового органа, цены товаров, работ или услуг отклоняются более чем на 30% от рыночной цены однородных товаров, работ или услуг, налоговый орган вправе вынести решение о доначислении налога и пени, рассчитанных исходя из рыночных цен.

Рыночной ценой товара (работы, услуги) признается цена, сложившаяся при взаимодействии спроса и предложения на рынке идентичных или однородных товаров (работ, услуг) в сопоставимых экономических условиях.

Рынком товаров, работ или услуг признается сфера обращения этих товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможности покупателя без значительных дополнительных затрат приобрести товар (работу, услугу) на ближайшей по отношению к покупателю территории Российской Федерации или за ее пределами.

Идентичными признаются товары, имеющие одинаковые характерные признаки. При определении идентичности товаров учитываются физические характеристики, качество и репутация на рынке, страна происхождения и производитель. При определении идентичности товаров незначительные различия в их внешнем виде не учитываются.

Однородными признаются товары, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики, что позволяет им выполнять одни и те же функции и быть коммерчески взаимозаменяемыми. При определении однородности товаров учитываются их качество, наличие товарного знака, репутация на рынке и страна происхождения. Экономические условия сделок на рынке идентичных (а при их отсутствии - однородных) товаров, работ или услуг признаются сопоставимыми, если различие между такими условиями не влияет существенно на цену или может быть учтено с помощью поправок.

К цене товаров, работ или услуг не применяются пени, если скидки вызваны колебаниями потребительского спроса, потерей товарами качества или иных потребительских свойств, истечением (приближением даты истечения) сроков годности товаров, маркетинговой (ценовой) политикой. В том числе - при продвижении товаров, работ или услуг на новые рынки, предоставлении индивидуальных скидок, а также при реализации образцов товаров в целях ознакомления потребителей.

При определении рыночной цены товара, работы или услуги используются официальные источники информации о рыночных ценах и биржевые котировки, информационная база органов государственной власти и местного самоуправления и информация, предоставляемая налогоплательщиками налоговым органам. При отсутствии на рынке сделок по идентичным (однородным) товарам, работам, услугам, а также при невозможности определения соответствующих цен ввиду недоступности информационных источников используются следующие методы:

1) **метод цены последующей реализации**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как разность цены, по которой такие товары, работы или услуги реализованы и разумных затрат, понесенных при продвижении на рынок. Наценка определяется так, чтобы обеспечить обычную для данной сферы деятельности прибыль;

2) **затратный метод**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как сумма произведенных затрат и наценки. При этом учитываются прямые и косвенные затраты на производство (приобретение) и реализацию товаров, работ или услуг, обычные затраты по транспортировке, хранению и страхованию. Наценка основана на разумной для данной сферы деятельности норме прибыли.

Порядок уплаты налогов. В целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, ее филиалов и представительств, месту жительства физических лиц, а также по месту нахождения недвижимого имущества и транспортных средств. Налоговыми органами в РФ являются Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные

подразделения. В отдельных случаях полномочиями налоговых органов обладают таможенные органы.

Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные подразделения утверждают формы заявлений о постановке на учет в налоговые органы, расчетов по налогам и налоговых деклараций и устанавливают порядок их заполнения, обязательные для налогоплательщиков. Налоговые органы обязаны:

- 1) осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах;
- 2) вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- 3) разъяснять применение законодательства о налогах и сборах, бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, представлять формы установленной отчетности и разъяснять порядок их заполнения;
- 4) осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или взысканных сумм налогов, пеней и штрафов;
- 5) соблюдать налоговую тайну;
- 6) направлять налогоплательщику копии акта налоговой проверки и решения налогового органа.

Банки открывают счета организациям, индивидуальным предпринимателям только при предъявлении свидетельства о постановке на учет в налоговом органе. Банк обязан сообщить об открытии или закрытии счета организации, индивидуального предпринимателя в налоговый орган в пятидневный срок со дня открытия или закрытия такого счета.

При недостаточности денежных средств на банковских счетах налогоплательщика перечисление налога исполняется по мере поступления денежных средств на эти счета. Налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика. При взыскании налога налоговым органом может быть применено приостановление операций по счетам налогоплательщика в банках. Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика последовательно производится в отношении:

- ☞ денежных средств на счетах в банке;
- ☞ наличных денежных средств;
- ☞ имущества, не участвующего непосредственно в производстве продукции (товаров), в частности ценных бумаг, валютных ценностей, непроизводственных помещений, легкового автотранспорта, предметов дизайна служебных помещений;
- ☞ готовой продукции (товаров), а также иных материальных ценностей, не участвующих и (или) не предназначенных для непосредственного участия в производстве;
- ☞ сырья и материалов, предназначенных для непосредственного участия в производстве, а также станков, оборудования, зданий, сооружений и других основных средств;
- ☞ имущества, переданного по договору во владение, в пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности на это имущество, если для обеспечения исполнения обязанности по уплате налога такие договоры расторгнуты или признаны недействительными в установленном порядке;
- ☞ другого имущества, за исключением предназначенного для повседневного пользования физическим лицом или членами его семьи.

Налоговые органы вправе:

- требовать от налогоплательщика пояснения и документы, подтверждающие правильность своевременности уплаты налогов;
- изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений;

- вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой налогов;
- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков;
- осматривать используемые налогоплательщиком производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества⁶;
- определять суммы налогов расчетным при отказе допустить должностных лиц к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений, используемых для извлечения дохода, непредставлении необходимых документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушениями, приведшими к невозможности исчислить налоги;
- требовать от налогоплательщиков устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение требований;
- взыскивать недоимки по налогам и пени;
- предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;
- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;
- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков, а также вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны обстоятельства, имеющие значение для налогового контроля;
- заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности и предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски:

- 1) о взыскании налоговых санкций с лиц, совершивших налоговые правонарушения;
- 2) о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
- 3) о ликвидации организации любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ;
- 4) о признании сделок недействительными и о взыскании в доход государства приобретенного имущества в случаях, предусмотренных гражданским законодательством РФ;
- 5) о взыскании в доход государства имущества, неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате совершения иных незаконных действий;
- 6) о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите.

Налогоплательщики обладают правом:

- ☞ получать от налоговых органов письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;
- ☞ использовать налоговые льготы и кредиты при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;

⁶ Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

- ☞ представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;
- ☞ представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;
- ☞ присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;
- ☞ не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов не соответствующие федеральному законодательству;
- ☞ обжаловать в установленном порядке решения налоговых органов и действия (бездействие) должностных лиц;
- ☞ требовать соблюдения налоговой тайны и возмещения убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или их должностных лиц.

На основе данных учета Государственная налоговая служба РФ ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков в порядке, установленном Правительством РФ. Сведения о налогоплательщике с момента постановки на учет являются налоговой тайной.

Налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений:

- 1) разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия;
- 2) об идентификационном номере налогоплательщика;
- 3) об уставном капитале организации;
- 4) о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения;
- 5) предоставляемых другим государствам в соответствии с международными договорами о взаимном сотрудничестве между налоговыми или правоохранительными органами.

Налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, их должностными лицами и привлекаемыми специалистами. К разглашению налоговой тайны относится использование или передача другому лицу производственной или коммерческой тайны налогоплательщика. Поступившие в налоговые органы конфиденциальные сведения имеют специальный режим хранения и доступа. Доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, имеют должностные лица по перечням, определяемым соответственно Государственной налоговой службой РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ и Государственным таможенным комитетом РФ.

§ 2. Региональная налоговая политика

Налоговая система предусматривает получение финансовых средств в областной и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды от федеральных, областных и местных налогов, сборов, пошлин и других платежей. Поэтому ведущим фактором территориальной дифференциации налогового режима в настоящее время служит налоговая политика региональных (местных) властей. Основными характеристиками регионального налогового режима являются:

- ☞ перечень налогов;
- ☞ налоговые ставки;
- ☞ налоговые льготы.

Налоговая политика - один из наиболее существенных рычагов косвенного регулирования рынка. Несовершенное налоговое законодательство является одной из причин, выталкивающих капиталы инвесторов с внутреннего рынка, стимулирующих переход участников рынка в офф-шорные зоны с более благоприятным налоговым климатом. Поэтому сегодня так необходима объективная оценка налогового режима реги-

онов в целом и различных его элементов - перечня действующих на территории налогов, их ставок, налоговых льгот, экономической обоснованности и предсказуемости налоговой политики региональных властей. Чем больше налогов приходится платить предпринимателю в том или ином регионе, тем меньше потенциал экономического развития территории.

Территориальные особенности налогового режима. Ключевое значение при оценке инвестиционного климата региона имеет уровень налоговой нагрузки, который определяется ставками федеральных, региональных и местных налогов. Основные различия между регионами заключаются в уровне налогообложения (с учетом количества действующих на территории налогов) и определяются ставками региональных и местных налогов. Налоговый кодекс РФ значительно ограничил налоговую самостоятельность региональных властей, введя закрытый перечень региональных и местных налогов. Перечень федеральных налогов по регионам не меняется и потому не оказывает прямого воздействия на территориальные особенности предпринимательского климата. Из федеральных налогов региональные различия имеет лишь ставка налога на прибыль предприятий и организаций.

Налоговым кодексом РФ предусмотрено разделение налога на прибыль на 2 части (с единым объектом налогообложения и налоговой базой) - федеральный и региональный налог на прибыль предприятий. Большинство субъектов Федерации установило ставку налогообложения прибыли на максимально допустимом федеральным законодательством уровне. Исключений из общего правила немного (например, в Санкт-Петербурге и в Нижегородской области установлена ставка в 21%, в Татарстане – 19%, Пермской области – 17,5%).

Универсальным параметром, характеризующим благоприятность налогового режима региона, может служить доля налогов всех видов (или только региональных) в произведенном на территории валовом внутреннем продукте (ВВП). Однако в настоящее время сводные данные о региональном ВВП не опубликованы. Экспериментальные расчеты по регионам РФ, в которых статистические органы оценили объемы ВВП, показывают, что территориальные различия уровня налогового пресса могут быть весьма значительными.

Основная причина этих различий – структурные особенности ВВП. Например, в Санкт-Петербурге в производстве ВВП велика доля промышленности и сферы услуг, несущих основную налоговую нагрузку. Причем уровень налоговых изъятий там в 2 раза выше, нежели в Читинской и Курской областях, где велика доля сельского хозяйства. Вместе с тем определенную роль играет и дифференциация собираемости налогов по регионам, различия в ставках налогообложения и т.д.

Еще более важная характеристика налогового режима территории - предсказуемость налоговой политики региональных властей – т.е. открытость ее задач и намечаемых мер.

Из “Основных направлений экономической политики в Нижегородской области в 1996-99 гг.” (утверждены постановлением Законодательного собрания области 30 января 1996 г.):

“1. В налоговой и бюджетной сферах.

1. Снижение налога на прибыль с предприятий, своевременно выплачивающих налоги в местные бюджеты, с 21% до 17%.

2. Переход на упрощенную систему налогообложения малого бизнеса (плата за патент).

3. Установление налога на имущество для малого бизнеса на уровне 1%.

4. Для увеличения инвестиционной активности снижение налога на прибыль банков с 30% до 27% при условии долгосрочного (более 7 месяцев) кредитования ими промышленности.

5. Применение жестких мер по контролю за использованием средств при предоставлении налоговых льгот.

6. Установление стабильных нормативов отчислений от налогов в бюджеты районов и городов области.

7. Поэтапное увеличение платы за пользование природными ресурсами”.

Инвестиционная функция налоговой политики. Налоговая система должна содержать в качестве составной части механизм стимулирования капиталовложений в развитие экономики. Создание благоприятного инвестиционного климата в регионе – сложная макроэкономическая задача, особенно остро вставшая в процессе осуществления рыночных реформ в России. В рамках налоговой системы применяются следующие основные механизмы. Основные приемы и направления стимулирования инвестиций:

- ☞ выведение из-под налогообложения части прибыли, направляемой на капиталовложения производственного и непроизводственного назначения (налоговый вычет);
- ☞ инвестиционный налоговый кредит;
- ☞ ускоренная амортизация основных фондов.

В настоящее время практически каждый регион имеет свою **систему налоговых льгот**, которая может относиться и к федеральным (обычно налогу на прибыль), и к региональным (местным) налогам. В большинстве регионов установлены общие требования к условиям и порядку предоставления налоговых льгот. При этом они могут быть как в пользу налогоплательщика, так и региональных (местных) властей. Налоговые льготы вводятся единым нормативным актом, включающим все виды налоговых льгот на определенный период. Для предпринимателей это лучший вариант, так как он вносит ясность сразу по всем налогам хотя бы на ближайшую перспективу. По отдельным видам налогов льготы вводятся специальными нормативными документами, либо областными (республиканскими, краевыми) законами, устанавливающими соответствующие налоги. По типу предоставления налоговые льготы могут быть:

автоматическими - право на льготы имеет каждый налогоплательщик, подпадающий под оговоренные критерии и условия;

процедурными - для получения льгот необходим запрос-обоснование соискателя и решение уполномоченного органа;

смешанными - специального решения по льготе не требуется, но для ее получения необходимо корректировать свою деятельность, с учетом экономической политики региональных властей.

При прочих равных условиях для предпринимателя предпочтительнее “автоматические” льготы, сокращающие сферу произвола чиновников.

Льготами по налогам и сборам признают преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог или уплачивать его в меньшем размере. В исключительных случаях нормативным правовым актом для налогоплательщика может быть установлена **индивидуальная льгота**.

Индивидуальная льгота по федеральным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в федеральный бюджет.

Индивидуальная льгота по региональным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в региональный бюджет.

Индивидуальная льгота по местным налогам может быть установлена только в отношении части налога, которая поступает в местный бюджет.

В Омской области предоставление налоговых льгот осуществляется в части, подлежащей отчислению в соответствующие бюджеты. Администрация области и органы местного самоуправления с учетом предложений налогоплательщиков готовят проекты соответствующих решений и представляют их на утверждение Законодательного Собрания области или представительных органов местного самоуправления.

Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления при принятии бюджетов утверждают категории плательщиков, получаю-

ших налоговые льготы, с указанием предполагаемой величины денежных средств которые не поступят в соответствующий бюджет в связи с введением этих льгот. Администрация области, местные администрации могут вносить в представительные органы предложения с обоснованием приостановления ранее предоставленных льгот.

Другим способом реализации дифференцированной налоговой политики является **изменение срока уплаты налогов и сборов**. Изменением срока уплаты налогов и сборов признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита. Органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога и сбора, являются:

- ☞ по федеральным налогам и сборам - Министерство финансов РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам и сборам - финансовые органы субъекта РФ и муниципального образования;
- ☞ по налогам и сборам в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ - Государственный таможенный комитет РФ или уполномоченные таможенные органы;
- ☞ по государственной пошлине - уполномоченные органы, осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины;
- ☞ по налогам и сборам, поступающим во внебюджетные фонды - органы внебюджетных фондов.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- ☞ ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- ☞ задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- ☞ угрозы банкротства в случае единовременной выплаты налога;
- ☞ если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;
- ☞ если производство и реализация товаров, работ или услуг носит сезонный характер⁷.

Налоговый кредит предоставляется на срок от трех месяцев до одного года.

Задолженность по налогам и сборам, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном:

- ☞ по федеральным налогам и сборам - Правительством РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам и сборам - исполнительными органами субъектов РФ и местного самоуправления.

Инвестиционный налоговый кредит - это изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам. Решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита в части, поступающей в бюджет субъекта РФ, принимается финансовым органом субъекта РФ. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

⁷ Перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ.

Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите. Уменьшение производится по каждому платежу до тех пор, пока скопленная сумма не станет равной сумме кредита, предусмотренной договором. В каждом отчетном периоде суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% платежей по налогу, определенным без учета инвестиционного налогового кредита. А накопленная в течение налогового периода сумма не может превышать 50% суммы налога, подлежащего уплате за этот период.

Если организация имела убытки, то накопленная сумма кредита переносится на следующий период и т.д. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен при наличии одного из следующих оснований:

- ☞ проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;
- ☞ осуществление внедренческой или инновационной деятельности, в том числе совершенствование технологий, освоение новых видов сырья или материалов;
- ☞ выполнение заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению.

Не допускается устанавливать проценты на сумму кредита по ставке, менее 50% и превышающей 75% ставки рефинансирования Центрального банка РФ. По региональным и местным налогам могут быть установлены местные (территориальные) условия предоставления инвестиционного налогового кредита. Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов обеспечиваются: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке и наложением ареста на имущество налогоплательщика.

В Омской области инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по всем видам налогов, уплачиваемым в областной или местный бюджеты (за исключением подоходного налога) на основании соглашений о налоговом кредите, заключаемых с Администрацией области или органами местного самоуправления. Налоговый кредит или отсрочка (рассрочка) по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты предоставляется налогоплательщику за плату в размере учетной ставки Центрального банка РФ.

В соответствии с Законом Омской области "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области" инвестиционное соглашение является основанием для освобождения от платежей по налогам, зачисляемым в областной бюджет и местные бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога. Эта льгота распространяется на доходы от реализации продукции, полученные при реализации инвестиционного проекта за отчетный период, а именно:

а) на период окупаемости инвестиций, предусмотренный инвестиционным проектом - на 100% всех налогов и платежей от выручки, зачисляемых в областной и местный бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога;

б) в течение двух лет после завершения периода - 50% всех налогов и платежей, зачисляемых в областной и местный бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога.

Льготы предоставляются инвесторам, заключившим соглашение (договор) на инвестиционную деятельность с Администрацией области, по уплате налогов, зачисляемых

в областной бюджет и по налогам, зачисляемым в местный бюджет, если это соглашение подписали органы местного самоуправления. Если инвестор осуществляет несколько инвестиционных проектов, то налоговые льготы предоставляются отдельно по каждому инвестиционному проекту. При этом предприятия, осуществляющие инвестиционную деятельность, должны вести отдельный бухгалтерский учет по каждому инвестиционному проекту.

Налоговые льготы могут быть отменены в случае, если держатель нарушил условия соглашения (договора) на инвестиционную деятельность.

Ускоренная амортизация заключается в уменьшении сроков амортизационных списаний и служит для стимулирования массового обновления основных фондов и модернизации промышленности. Это федеральная норма стимулирования, поэтому в регионах ее применение свидетельствует скорее о темпах технологического развития предприятий, чем об эффективности региональной налоговой политики. В региональном аспекте может идти речь лишь о повышении конкурентоспособности местных производственных предприятий (особенно с учетом попутного снижения отчислений от налогооблагаемой прибыли в региональный бюджет).

Сущность ускоренной амортизации состоит в том, что износ основных средств начисляется по повышенным нормам (но не более чем в 2 раза). Поэтому стоимость основных фондов переходит в издержки производства в более сжатые сроки по сравнению с нормативными. Метод ускоренной амортизации распространяется только на активную часть основных фондов – машины, оборудование, транспортные средства – нормативный срок службы которых превышает три года.

Рост амортизационных отчислений уменьшает сумму налогооблагаемой прибыли, ускоряет оборот основного капитала, аккумулирует средства для новых инвестиций. Ускоренная амортизация применяется и в отношении оборудования, используемого для охраны окружающей среды, а также в сфере энергосберегающих технологий.

В России ускоренная амортизация была впервые разрешена с 1991 года. Однако в силу объективных причин этот метод уменьшения налогового бремени у российских производителей пока мало востребован. Необходимость в ускоренной амортизации появляется всякий раз, когда в экономике наблюдается инвестиционный бум, происходит массовое обновление технологической базы производства. В этих условиях он позволяет в сжатые сроки возратить инвестированные средства.

В условиях инфляции ускоренная амортизация служит скорее дополнительным дестабилизирующим фактором, поскольку используется чаще всего для легализованного роста цен на продукцию местных предприятий. Ее полноценное использование в целях стимулирования инвестиций возможно лишь после достижения финансовой стабилизации в России.

Фискальная функция налоговой политики. Наряду с инвестиционной функцией, фискальная функция региональной налоговой политики является важнейшим элементом государственного влияния на развитие территорий в Российской Федерации. В качестве регулирующих органов в этой сфере выступают:

- ☞ федеральные налоговые и таможенные органы;
- ☞ органы государственной власти субъектов Федерации;
- ☞ органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации

Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Инструментарий фискального регулирования деятельности экономических субъектов достаточно широк - от блокирования банковских счетов до применения в отноше-

нии нарушителей налогового режима разного рода финансовых санкций. При правильном применении эти меры стабилизируют экономическую ситуацию в регионах и способствуют наполнению местных бюджетов. Однако чрезмерное увлечение фискальным регулированием неизбежно снижает инвестиционную привлекательность территорий и угнетает промышленное производство.

По данным государственной налоговой инспекции по Омской области сумма собранных налоговых платежей за январь-май 1998 года распределилась следующим образом:

в федеральный бюджет - 32,2% (574 млн. руб.),

в территориальный бюджет поступило 66,8%.

Поступившие в территориальный бюджет средства распределились следующим образом:

в областной бюджет - 37,2%;

в городской бюджет - 44,3%;

в бюджеты районов - 18,5%.

Удельный вес собранных налогов и обязательных платежей сельскими районами в общей сумме налоговых поступлений по области составляет около 10%. Непосредственно в бюджет территорий поступает примерно половина суммы собранных налогов.

Приостановление операций по банковским счетам применяется для обеспечения исполнения решения о взыскании налога или сбора и означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету. Решение о приостановлении операций налогоплательщика по счетам в банке принимается руководителем налогового органа при неисполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налога. Это решение принимается одновременно с вынесением решения о взыскании налога и подлежит безусловному исполнению банком. Приостановление операций налогоплательщика по счетам в банке действует с момента получения банком решения налогового органа, но не более трех месяцев в календарном году.

Сумма **излишне уплаченного налога** засчитывается в счет предстоящих платежей и производится без начисления процентов на эту сумму. Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется налоговым органом на основании письменного заявления налогоплательщика. Налоговые органы вправе самостоятельно произвести зачет в случае, если имеется недоимка по другим налогам. Сумма излишне уплаченного налога подлежит возврату по письменному заявлению налогоплательщика. Возврат излишне уплаченной суммы не производится в случае наличия недоимки по уплате налогов и сборов или задолженности по пени и штрафам. Возврат суммы излишне уплаченного налога производится в течение двух недель со дня подачи заявления о возврате. При нарушении указанного срока на сумму излишне уплаченного налога, не возвращенную в установленный срок, начисляются проценты за каждый день нарушения срока возврата.

Налоговая санкция применяется в виде денежных взысканий (штрафов). При наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза. При наличии утяжеляющих вину обстоятельств, размер штрафа увеличивается на 100%. При совершении одним лицом нескольких налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности. Сумма штрафа подлежит перечислению со счетов налогоплательщика, только после перечисления суммы задолженности и пеней.

Судебные дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к организациям и индивидуальным предпринимателям рассматриваются арбитражными судами. Дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с гражданским законодательством РФ. Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения. В случае отказа в

возбуждении или прекращения уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела.

При выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, налоговые органы в трехдневный срок направляют материалы в органы налоговой полиции для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Арестом имущества признается действие налогового или таможенного органа с санкции прокурора по ограничению права собственности налогоплательщика в отношении имущества. Арест имущества производится в случае неисполнения налогоплательщиком в установленные сроки обязанности по уплате налога и при наличии у налоговых или таможенных органов оснований полагать, что указанное лицо предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество. Арест имущества может быть полным или частичным.

Полным арестом имущества признается ограничение прав налогоплательщика, при котором он не вправе распоряжаться арестованным имуществом, а владение и пользование этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

Частичным арестом признается ограничение прав налогоплательщика, при котором владение, пользование и распоряжение этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

Арест может быть наложен на все имущество налогоплательщика-организации, а у физического лица - за исключением имущества, на которое не может быть в соответствии с федеральными законами обращено взыскание.

Ответственность за совершение налоговых правонарушений. Порядок привлечения к ответственности нарушителей налогового законодательства Российской Федерации, включая фиксированные суммы и ставки штрафных санкций, изложены в Налоговом кодексе РФ. Эти санкции в одинаковой мере применяются при нарушениях как федерального, так и регионального и местного налогового законодательства.

Нарушение налогоплательщиком срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе при отсутствии признаков налогового правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Уклонение от постановки на учет в налоговом органе, выразившееся в осуществлении хозяйственной деятельности без постановки на учет свыше 90 дней со дня истечения срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10% доходов, но не менее 20000 рублей.

Нарушение налогоплательщиком срока представления об открытии и закрытии им счета в банке, если это не повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Нарушение налогоплательщиком срока представления в налоговый орган сведений об открытии и закрытии счета в банке, если это повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации, при отсутствии признаков налогового правонарушения, влечет взыскание штрафа в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 25% от указанной суммы. Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган в течение более 180 дней после установленного законодательством срока влечет взыскание

штрафа в размере 50% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Нарушение срока представления в налоговые органы документов и отказ должностному лицу налогового органа представить запрашиваемые документы и иные сведения, необходимые для проведения проверки, а также уклонение от их представления влечет штраф в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Грубое нарушение организацией правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения в течение одного налогового периода влечет штраф в размере 5000 рублей. Под грубым нарушением правил учета объектов налогообложения понимается отсутствие первичных документов, регистров бухгалтерского учета, неправильное отражение в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

Деяния, совершенные в течение более одного налогового периода, влекут взыскание штрафа в размере 15000 рублей. Занижение полученного дохода, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15000 рублей.

Нарушение правил составления налоговой декларации - неправильное отражение доходов и расходов, источников доходов, исчисленной суммы налога и других данных, связанных с исчислением и уплатой налога, влечет взыскание штрафа в размере 3000 рублей. Нарушение правил составления налоговой декларации приводящее к занижению сумм налогов, подлежащих уплате, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неуплата налога в результате занижения налогооблагаемой базы, выявленная при выездной налоговой проверке, влечет взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы налога. Те же действия, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40% от неуплаченных сумм налога.

Воспрепятствование доступу при проведении налоговой проверки на территорию или в помещение налогоплательщика (кроме жилых) влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Несоблюдение налогоплательщиком порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, на которое наложен арест, влечет взыскание штрафа в размере 10000 рублей.

Непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Если нарушения совершены физическим лицом, влекут взыскание штрафа в размере 500 рублей. Отказ налогоплательщика от представления документов и предметов по запросу налогового органа и непредставление их в установленный срок влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неявка без уважительных причин свидетеля, влекут взыскание штрафа в размере 1000 рублей. Отказ свидетеля от дачи показаний, а равно дача заведомо ложных показаний влекут взыскание штрафа в размере 3000 рублей.

Срок давности для налоговых правонарушений составляет три года с момента последнего правонарушения.

§ 3. Региональная бюджетная политика

Региональные бюджеты – неотъемлемая часть социальной политики современного государства. На их основе осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения. В последние десятилетия функции регулирования экономических и социальных процессов в значительной мере перешли от центральных органов государственной власти к региональ-

ным. Поэтому роль региональных бюджетов усилилась, а сфера их использования расширилась. Величина региональных бюджетов растет не только в России, но и во многих других странах мира и составляет сегодня подавляющую часть финансовых ресурсов развитых государств. В настоящее время в РФ число региональных бюджетов составляет 29,3 тысяч, а их объем (по расходам) в 1995 г. приблизился к 150 трлн. руб. и составил примерно 50% консолидированного⁸ бюджета Российской Федерации.

Бюджетные и имущественные права, предоставленные региональным органам власти, дают возможность формировать и исполнять бюджеты, распоряжаться находящимися в ведении предприятиями и получать доходы от их деятельности. Экономическая сущность региональных бюджетов проявляется в их назначении и выполнении следующих функций:

- ☞ формирование денежных фондов для финансирования деятельности региональных органов власти;
- ☞ распределение финансовых ресурсов между отраслями народного хозяйства;
- ☞ контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, подведомственных местным органам власти.

Через бюджетную систему формируется значительная часть общественных фондов потребления. При этом более 65% всех бюджетных средств на народное образование и профессиональную подготовку кадров выделяется из региональных бюджетов, на здравоохранение — свыше 80%, на социальное обеспечение — около 90%, на жилищно-коммунальное хозяйство — 100%. Круг финансируемых из региональных бюджетов мероприятий постоянно расширяется. В последнее время за счет средств региональных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие учебные заведения, объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды и др.

Через региональные бюджеты государство проводит выравнивание экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в экономическом развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются региональные программы, средства на осуществление которых формируются за счет бюджетных доходов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налоговых отчислений из вышестоящих бюджетов. При этом региональным бюджетам выделяются не только отчисления от государственных налогов, но и **субвенции**, т.е. финансовые ресурсы, предоставляемые на определенные цели (развитие здравоохранения, дорожное строительство, коммунальные объекты и др.).

В отличие от налоговой политики бюджетная политика как федерального, так и регионального уровня не оказывает прямого влияния на региональные различия инвестиционного климата. Негосударственный сектор не является крупным получателем бюджетных средств и конкурентом социальной сферы. Но он объективно заинтересовано в рациональном расходовании средств бюджета, формируемых за счет местных налогов. Существует два метода оценки бюджетной политики регионов - через практику покрытия дефицита регионального бюджета и через распределение бюджетных ассигнований.

Принципы федерального финансирования. Большой приток федеральных средств в регионы далеко не всегда свидетельствует о благоприятности финансовой ситуации. Федеральные средства сегодня идут как в регионы, имеющие потенциал для поступательного развития, так и в кризисные или слаборазвитые регионы, испытывающие не-

⁸ Консолидированный бюджет – объединенный бюджет разных территориальных уровней (вышестоящего и нижестоящих), не утверждается и используется для расчетов и анализа.

достаток собственных ресурсов.

На практике разграничить эти два случая довольно сложно. Тем более что действующая система бюджетной отчетности фиксирует лишь территориальное распределение не более 15-20% части ассигнований, поступающих в бюджеты субъектов Федерации. Прямые расходы государства на поддержку приоритетных отраслей хозяйства и основную часть федеральных программ в регионах будут учтены только после завершения перехода к казначейской системе исполнения бюджета⁹.

С 1994 г. в России действует новая система распределения федеральных субсидий между регионами. В составе федерального бюджета введен специальный целевой фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (регионов) - ФФПР. В 1997 г. ФФПР сформирован в размере 53 трлн. рублей. Эти средства распределены между 81 субъектом Федерации. Исключение составляют регионы-доноры: Москва, Самарская, Свердловская, Липецкая области, Красноярский край, Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Реальное распределение федеральных средств, попадающих в бюджеты регионов, существенно отличается от заложенных в федеральном бюджете пропорций. Трансферты ФФПР составляют лишь часть поступлений. Кроме них, регионы получают в порядке взаимных расчетов отчисления на финансирование федеральных программ и компенсацию расходов по принятым федеральными властями решениям, краткосрочные ссуды и т.д. Изменение доли различных регионов в этих поступлениях отражает результат сдвигов в отраслевых и территориальных приоритетах бюджетной политики федерального центра, усиления или ослабления влияния на федеральные власти руководства тех или иных регионов, особенностей федеральных программ.

Финансовая поддержка Западно-Сибирского региона из федерального бюджета в 1992-95 гг.

Уровень поддержки:	Динамика поддержки:		
	рост	стабильность	падение
высокий	Кемеровская область, Алтайский край, Республика Алтай	Омская область	
средний	Новосибирская область	Томская область	Тюменская область
низкий			Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Принципы построения бюджетов. Для оптимального исчисления ожидаемых доходов и расходов бюджетов, входящих в региональную бюджетную систему, бюджеты должны соответствовать пяти основным требованиям:

1. **Принцип единства бюджета** означает формирование регионального бюджета на основе единой классификации доходов и расходов, включающих в себя функциональную (по разделам) и предметную (по параграфам и статьям) систематизацию доходов и расходов, а также единых экономически обоснованных социальных и финансовых нормативов расчета бюджетов, установленных соответствующими органами власти.

2. **Принцип достоверности бюджета** предусматривает надежность показателей прогноза развития территории, правильность выбора бюджетно-финансовой политики, точность расчета доходов и расходов и полноту информации (обратной связи) об исполнении бюджета.

3. **Принцип самостоятельности** заключается в самостоятельном рассмотрении, утверждении и исполнении органами государственной власти и органами местного самоуправления области соответствующих бюджетов и обеспечивается наличием соб-

⁹ Когда территориальные органы федерального казначейства на местах станут осуществлять выделение и контроль за использованием федеральных средств в регионах.

ственных источников доходов и правом определять направления их использования. Уровень самостоятельности определяется отношением собственных доходов (закрепленных и регулирующих) к сумме всех доходов бюджета.

4. **Принцип сбалансированности бюджета** заключается в равенстве доходов и расходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию.

5. **Принцип гласности бюджета** означает информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета.

Общая продолжительность бюджетного процесса в Омской области составляет 2 года, в том числе:

первая стадия - прогнозирование экономического и социального развития и определение бюджетно-финансовой политики на следующий год (май-июль текущего года);

вторая стадия - формирование и утверждение бюджета (июль-декабрь текущего года);

третья стадия - исполнение бюджета (январь-декабрь отчетного года);

четвертая стадия - завершение операции по исполнению бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета за отчетный год (январь-апрель года следующего за отчетным).

Разработка и исполнение бюджетов осуществляется администрацией области и исполнительными органами местного самоуправления. Рассмотрение, утверждение, контроль за исполнением бюджетов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления.

Источники формирования региональных бюджетов. Региональный бюджет — это не только закрепленная система экономических отношений. Он отражает всю совокупность денежных средств, расходуемых государственными и муниципальными органами на экономическое и социальное развитие территорий. В Российской Федерации - это бюджеты республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов, районов, городов, районов в городах, поселковых и сельских органов самоуправления.

Основным источником финансирования региональных бюджетов служат ассигнования из федерального бюджета и средства хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций). Средства субъектов хозяйствования являются дополнительным источником формирования региональных бюджетов. К ним относятся финансовые ресурсы муниципальных предприятий (коммунальные предприятия и др.) и финансовые ресурсы негосударственных хозяйствующих субъектов, расходуемые целевым образом на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов.

Важная часть финансового потенциала регионов, развития их производственной и социальной инфраструктуры — **средства хозяйствующих субъектов**. Развитие промышленности и рост населения ведет к увеличению нагрузки на городские коммуникации, требует их реконструкции и увеличения эксплуатационных расходов. Однако региональные органы власти не всегда располагают необходимыми ресурсами. Все это вынуждает их обращаться за помощью к предприятиям, расположенным на подведомственной территории. Предприятия выделяют материальные, финансовые и трудовые ресурсы на общегородские мероприятия.

Все чаще предприятия объединяют средства со средствами региональных органов. Такая форма сотрудничества способствует кооперации ресурсов предприятий и региональных органов, более рациональному их использованию, быстрому достижению экономического и социального эффекта от вкладываемых средств. Вместе с тем, многие предприятия для снижения себестоимости продукции идут на сокращение выделяемых средств на общерегиональные мероприятия и отказ от объектов социаль-

но-культурного и коммунально-бытового назначения, усиливая нагрузку на региональные бюджеты.

Отдельным компонентом региональных финансов служат территориальные внебюджетные фонды. Источниками формирования таких фондов служат заемные ресурсы, добровольные взносы предприятий и населения, специальные сборы (например, страховые), поступления из централизованных внебюджетных фондов (например, пенсионного) и др. Внебюджетные фонды чаще всего имеют целевое назначение.

Дефицит региональных бюджетов. Большинство регионов Российской Федерации формирует бюджеты с дефицитом, который достигает 20-30% расходной части. Результат дефицитного бюджета - неустойчивость финансирования основных статей, сбои в выплате зарплат, оплате госзаказов, недостаточная поддержка предпринимательства и т.д. Поэтому, любая оценка состояния финансов региона заключается в анализе утвержденных за последние 2-3 года региональных бюджетов. Они публикуются в местной прессе и сборниках законодательных актов.

В процессе исполнения региональных бюджетов расходы финансируются по мере поступления доходов. Заложенные в бюджете, но не имеющие покрытия расходы финансируются в ограниченном размере или не финансируются вовсе. Поэтому в итоговой отчетности дефицит регионального бюджета появляется лишь в том случае, если региональным властям удалось в отчетном году выпустить заем или привлечь банковские кредиты. Однако, доля таких заимствований в доходах регионов не превышает нескольких процентов. Это вызвано низкой степенью доверия региональным властям со стороны финансовых структур. К примеру, стоимость долговых обязательств местных органов власти Омской области обычно не превышает 40% от номинала ценных бумаг.

В результате развития фондового и кредитного рынков рыночные методы покрытия бюджетного дефицита, обслуживания и управления внутренним долгом могут стать основой бюджетной политики региональных властей. При прочих равных условиях, этот показатель является признаком благоприятного предпринимательского климата в регионе.

Особое значение здесь приобретает выход регионов на международные финансовые рынки (проекты выпуска "евробондов" разрабатывают Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область). Тем более, что присвоение региональным ценным бумагам кредитного рейтинга при подготовке займов происходит после тщательной экспертизы. В будущем такой рейтинг (как внутренний, так и внешний) будет одним из ключевых условий инвестиционной привлекательности регионов.

Однако, пока региональные власти закладывают в бюджет огромный дефицит, не находя источников его покрытия (например, терпят неудачу в размещении на рынке своих ценных бумаг), дефицит бюджета останется признаком неэффективной экономической политики региональных властей, неумения отбирать приоритеты регионального развития и обосновывать необходимые региону инвестиционные проекты.

Бюджетная система Омской области состоит из областного бюджета и местных бюджетов, порядка их формирования и расходования. Областной и местные бюджеты образуют консолидированный бюджет Омской области. Доходы областного и местных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих налоговых платежей и сборов. В бюджеты могут поступать дотации, субвенции, заемные и иные средства.

Состав доходов и размеры отчислений в областной бюджет от федеральных налогов определяются по соглашению Российской Федерации и Омской области. Средства областного бюджета направляются на финансирование хозяйственных, социально-культурных мероприятий, внешнеэкономической деятельности, приоритетных об-

ластных программ, гарантированных областным законодательством выплат населению, на предоставление дотаций, субвенций местным бюджетам и др. цели.

Администрация области готовит расчеты для обоснования дотаций и субвенций, а также перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из федерального бюджета, и данные об изменении состава финансируемых из федерального бюджета объектов. Администрация области представляет отчет об исполнении консолидированного бюджета области в Министерство финансов и государственный комитет по статистике РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления Омской области вправе требовать от Российской Федерации возмещения за счет федерального бюджета издержек областного и местных бюджетов в случае принятия федеральными органами решений, повлекших увеличение расходов или уменьшение доходов этих бюджетов. Омская область также гарантирует возмещение за счет областного бюджета расходов местных бюджетов в случае принятия областного закона, повлекшего за собой увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов.

Разработка прогноза экономического и социального развития является основой составления проекта областного бюджета. На основе анализа социально-экономической ситуации Администрация Омской области с учетом состояния сводного финансового баланса, данных об исполнении консолидированного (регионального) и областного бюджетов в срок до 15 июля текущего года разрабатывает прогноз экономического и социального развития области и целевые программы на следующий год.

Хозяйствующие субъекты, включая финансовые органы, налоговые службы и органы статистики, расположенные на территории области, обязаны предоставлять сведения для составления прогноза экономического и социального развития области, сводного финансового баланса и целевых программ. Администрация области на основе минимальных социальных и финансовых нормативов вырабатывает поправочные коэффициенты с учетом изменения цен, тарифов и специфики территорий.

Администрация области вправе осуществлять выдачу бюджетных ссуд из областного бюджета. Выдача бюджетных ссуд производится с уплатой процентов за пользование предоставленными средствами в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ. На формирование региональных продовольственных фондов Администрация области вправе осуществлять выдачу беспроцентных бюджетных ссуд.

Нецелевое использование предприятиями и организациями средств областного бюджета служит основанием для взимания штрафа в размере двойной действующей учетной ставки Центрального банка РФ. За несвоевременный возврат средств областного бюджета сокращается или прекращается предоставление государственной поддержки, в том числе - отсрочек налоговых платежей.

Администрация Омской области вправе выдавать муниципальным образованиям бюджетные ссуды в пределах финансового года:

- ☞ на покрытие временных кассовых разрывов;
- ☞ на досрочный завоз топлива на зимний период;
- ☞ на проведение весеннего сева и уборочных работ.

Администрации области имеет право привлекать кредитные ресурсы в пределах 35% доходов областного бюджета. При предоставлении поручительств на получение кредитов банков Администрации области взимает с заемщика плату в областной бюджет в размере 3% суммы поручительства, кроме бюджетных организаций.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, администрация области и местная администрация могут получать ссуды из иных бюджетов, банков, финансовых компаний, а также в установленном порядке выпускать займы. Максимальный размер общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответ-

ствующего бюджета устанавливается законами Российской Федерации или решениями представительных органов местной власти. Законодательное Собрание области и администрации области не отвечают по долговым обязательствам органов местного самоуправления.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области вправе использовать заемные средства для устранения последствий чрезвычайных обстоятельств, на погашение долговых обязательств, субсидирование перспективных производств и иные цели в пределах установленной областным законом доли бюджета.

Принятие дополнительных полномочий Омской области как субъектом РФ от федеральных органов государственной власти осуществляется при одновременном выделении финансовых средств на эти цели. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в местные бюджеты передаются необходимые для их осуществления финансовые средства, расходование которых подконтрольно органам государственной власти области.

При формировании и утверждении региональных бюджетов в составе статей расходов выделяются текущие расходы и расходы развития, размеры которых утверждаются отдельно. По решению представительных органов могут отдельно выделяться ассигнования по целевым программам, рассчитанным на несколько лет, которые включаются в бюджеты последующих лет. Кредиторские задолженности бюджетов за предыдущий год переносятся в бюджеты планируемого года.

Региональные внебюджетные фонды. Внебюджетные фонды местных органов власти формируются за счет добровольных взносов и пожертвований граждан, хозяйствующих субъектов и средств самообложения муниципальных образований:

- ☞ доходов от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, аукционов;
- ☞ добровольных взносов предприятий, колхозов, кооперативов, других общественных организаций и граждан;
- ☞ штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу объектов историко-культурного назначения и других взысканий.

Региональные внебюджетные фонды создаются на основе решений законодательных органов регионов. В соответствии с их решениями исполнительные органы открывают в банках специальные счета для поступающих средств. Для управления фондом создается специальный коллегиальный орган из представителей органов власти и заинтересованных структур. Этот орган принимает решение об использовании средств фонда. Мобилизованные средства направляются на финансирование:

- ☞ расходов, связанных со строительством на долевых началах объектов социально-культурного назначения;
- ☞ расходов, не запланированных в бюджете текущего года (обычно по благоустройству территорий);
- ☞ расходов, связанных с превышением текущих бюджетных расходов (кроме лимитированных), а также покрытие бюджетного дефицита;
- ☞ расходов, связанных с перерасходом установленных смет и нормативов (например, на строительство, на пополнение оборотных средств подведомственных предприятий и др.).

Средства, полученные за счет взносов предприятий обычно используются для создания и содержания объектов общерегионального значения (автодорог, коммуникаций и т.д.). Создание фондов развития территорий способствует:

- ☞ концентрации средств для развития социальной инфраструктуры;
- ☞ усилению ответственности региональных органов за результаты развития территорий;

- ☞ укреплению финансовых ресурсов региональных органов власти;
- ☞ эффективному использованию материальных и финансовых ресурсов территорий;
- ☞ усилению экономических связей региональных органов с предприятиями территорий;
- ☞ освобождению предприятий от выполнения несвойственных им функций по развитию местной инфраструктуры.

В Омской области Законодательное Собрание наряду с формированием областного бюджета образует областные целевые внебюджетные фонды, в которые включаются добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений и организаций, штрафы за нарушение законодательства и иные внебюджетные средства. Порядок образования и использования внебюджетных фондов определяется областным законодательством.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 93. Внебюджетные фонды.

Областные внебюджетные и валютные фонды являются составной частью финансовых ресурсов Омской области, формируются и используются в соответствии с областным законом.

Бюджетные средства не могут перечисляться во внебюджетные фонды. Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются администрацией области по целевому назначению каждого образованного Законодательным Собранием внебюджетного фонда в соответствии с положением об этом фонде.

В Омской области могут создаваться **совместные внебюджетные фонды** областных, городских и районных органов государственной власти и местного самоуправления. С согласия предприятий могут создаваться совместные внебюджетные фонды органов государственной власти области и предприятий. Кроме того, в области могут создаваться **частные денежные фонды**, управление которыми осуществляют органы государственной власти области совместно с учредителями в соответствии с настоящим Законом и положениями об этих внебюджетных фондах.

Законодательное Собрание в соответствии с законодательством формирует **внебюджетный валютный фонд** за счет отчислений от валютной выручки предприятий и организаций, расположенных на территории области. Средства этого фонда хранятся в банковских учреждениях и используются администрацией области в соответствии с положением о внебюджетном валютном фонде.

Бюджетно-финансовая политика Омской области формируется администрацией области в соответствии с бюджетно-финансовой политикой Российской Федерации и включают в себя вопросы цен, налогов, кредитов, инвестиций и денежного обращения. Бюджетно-финансовая политика в области проводится согласованно с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

При разработке бюджетно-финансовой стратегии Администрация Омской области исходит из проводимого курса на постепенный рост бюджетного самофинансирования субъектов РФ, а также отсутствия достаточных средств и налоговых источников для самостоятельного формирования бюджета Омской области. Так, в целях создания условий экономической стабилизации предполагается:

- активизировать работу налоговой инспекции, налоговой полиции, управления Федерального казначейства по Омской области, Главного управления Центрального банка РФ по Омской области в рамках деятельности Областной чрезвычайной комиссии по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины и Комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики;

- упорядочить процедуру предоставления налоговых льгот различным хозяйствующим субъектам по налоговым платежам в областной бюджет (принятие закона Омской области);
- сократить суммы недоимки налогов за счет упорядочения предоставления отсрочек по платежам в бюджет;
- применять процедуру обращения взыскания на имущество предприятий-должников;
- упорядочить практику заключения договоров поручительства в целях снижения риска возврата полученных кредитов;
- активизировать практику долевого участия Администрации области в инвестировании приоритетных проектов.

В части доходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста доходов бюджета области;
- в расчете соотношений между отдельными видами доходов;
- в установлении категорий налогоплательщиков, налогообложение которых может быть ослаблено или усилено;
- в обосновании налоговых ставок по федеральным и областным налогам.

В сфере расходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста бюджетных расходов как в целом, так и по отдельным отраслям;
- в установлении приоритетов в расходовании средств и составе защищенных статей бюджета;
- в расчете соотношения текущих расходов и расходов развития;
- в выработке финансовой поддержки местных бюджетов;
- в обосновании выделения бюджетных ассигнований на областные и федеральные программы.

Основные направления бюджетной политики в Омской области при формировании регионального бюджета:

- ☞ сокращение бюджетных расходов и их увязка с источниками доходов,
- ☞ последовательное снижение бюджетного дефицита,
- ☞ постепенный отказ от инфляционных методов финансирования,
- ☞ активное использование внутриобластных займов и векселей.

Такой подход к формированию бюджета вызван стабильным снижением налоговых платежей в бюджет из-за сокращения объемов производства товаров и услуг. Проект областного бюджета ежегодно формируется с учетом жесткого режима экономии в отраслях хозяйства Омской области, подлежащих финансированию. Сокращение доходной части бюджета компенсируются за счет:

- ☞ введения новых видов налогов;
- ☞ сокращения льгот по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество;
- ☞ повышения и дифференциации ставок акцизов по алкогольной и табачной продукции;
- ☞ повышения максимальной ставки налога на имущество (до 2,0% в 1998 г.);
- ☞ расширения налогооблагаемой базы по подоходному налогу с физических лиц;
- ☞ уточнения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в связи с отменой ряда местных налогов и изменением размера отчислений в социальные фонды.

§ 4. Формирование регионального бюджета

Любой региональный бюджет в Российской Федерации состоит из двух основных

частей – бюджета развития и текущего бюджета. В ходе бюджетного процесса такое разграничение проводится в обязательном порядке. Оно обусловлено различиями в подходах к формированию и оценке расходной части бюджета в зависимости от целей направления средств. При этом исходят не только из необходимости первоочередного финансирования текущих расходов, но и из важности социального и экономического развития территориальных образований, а также выбора приоритетных направлений такого развития. Расходная часть бюджета развития может содержать в себе ассигнования-дотации, трансферты и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня, а также дотации и субвенции предприятиям и иным юридическим лицам.

Текущий бюджет – часть бюджета, включающая в себя расходы на содержание органов власти и управления, правоохранительных органов, судов, бюджетных учреждений, затраты на текущий и капитальный (восстановительный) ремонт их помещения, оборудования и другие расходы, носящие текущий характер и не включаемые в бюджет развития. Расходы текущего бюджета чаще всего защищены, т.е. они финансируются независимо от степени наполнения доходной части бюджета.

Бюджет развития – часть бюджета, включающая в себя ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями как в производственную, так и в непроизводственную сферы, и иные расходы по расширенному воспроизводству в целях социально-экономического развития региона, а также расходы по восстановлению окружающей среды.

Составление проектов бюджетов. Исполнительные органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления начинают работу над составлением проектов бюджетов примерно за 6 месяцев до начала финансового года. В Омской области комитеты, отделы и управления представляют в финансовое управление бюджетные сметы, программы и заявки на ассигнования из областного бюджета в срок до 15 июля текущего года.

Администрация Омской области при формировании местных бюджетов доводит до органов местного самоуправления следующие методические рекомендации и исходные показатели:

- ☞ минимальные социальные и финансовые нормативы и поправочные коэффициенты к ним;
- ☞ норматив средней бюджетной обеспеченности на предстоящий год в перерасчете на душу населения в размере 50%, из которых 30% зачисляются в Федеральный бюджет и 20% – в областной бюджет с учетом на одного жителя области;
- ☞ проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов исходя из запланированных поступлений.

На основе полученных исходных данных органы местного самоуправления формируют бюджеты территорий. В случае несбалансированности доходов и необходимых расходов органы местного самоуправления представляют обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций и субвенций, перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из регионального бюджета, а также данные об изменении состава объектов бюджетного финансирования.

Финансовое управление администрации Омской области рассматривает:

- ☞ бюджетные сметы и программы отделов и управлений (обычно в срок до 1 августа текущего года);
- ☞ расчеты по местным бюджетам.

Администрация Омской области готовит бюджетное послание для представительного органа (Законодательного Собрания) и организует его обсуждение. Бюджетное послание включает в себя:

- ☞ основные показатели прогноза экономического и социального развития;
- ☞ сводный финансовый баланс;
- ☞ основные направления бюджетно-финансовой политики;
- ☞ проект Закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и приложения к нему:
- ☞ приложение 1: проект консолидированного бюджета;
- ☞ приложение 2: проект областного бюджета с расшифровкой расходов в соответствии с бюджетной классификацией, утвержденной представительным органом (Законодательным Собранием);
- ☞ приложение 3: нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджеты городов и районов;
- ☞ приложение 4: дотации и субвенции бюджетам городов и районов;
- ☞ приложение 5: перечень защищенных статей, приоритетных отраслей и целевых программ;
- ☞ приложение 6: методика расчета бюджетов;
- ☞ приложение 7: меры по покрытию дефицита бюджета.

В двухмесячный срок после принятия бюджетов муниципальных образований Администрация области представляет на рассмотрение Законодательного Собрания консолидированный бюджет Омской области¹⁰.

Основные характеристики, используемые при подготовке бюджета Омской области:

- ☞ **распределение доходов** между областным бюджетом и бюджетами городов и районов Омской области, в том числе отчисления по регулирующим доходным источникам, дотации, субвенции, бюджетные ссуды и трансферты;
- ☞ **минимальные социальные и финансовые нормы** и нормативы, средняя финансовая обеспеченность;
- ☞ **доходы областного бюджета**, в том числе доходы от сдачи в аренду объектов областной собственности, от приватизации, от деятельности областных предприятий, от вложения свободных средств бюджета на депозиты, во вклады, в акции и другие ценные бумаги, от займов и денежно-вещевых лотерей;
- ☞ **защищенные статьи областного бюджета**, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетных организаций, на обеспечение питанием, на обеспечение медикаментами, расходы на приобретение медицинской техники и аппаратуры;
- ☞ **расходы областного бюджета**, в том числе на реализацию целевых программ, капитальные вложения, содержание и развитие бюджетных организаций, социальную защиту, дотации и компенсации предприятиям, вложения свободных средств бюджета в хозяйственные мероприятия, суммы для возврата полученных бюджетом ссуд, финансирование Законодательного Собрания и администрации области;
- ☞ **сбалансированность бюджета**, в том числе дефицит бюджета и предельный процент по его расходам;
- ☞ оборотная кассовая наличность.

Исполнение бюджета Омской области. После вступления в силу Закона "Об областном бюджете" администрация области устанавливает порядок поквартального исполнения областного бюджета. Органы местного самоуправления устанавливают порядок исполнения местных бюджетов самостоятельно.

Взысканные с предприятий платежи перечисляются в бюджеты в бесспорном порядке. В случаях, когда при исполнении бюджетов фактический дефицит бюджета

¹⁰ В Омской области Глава администрации (Губернатор) области представляет бюджетное послание в Законодательное Собрание в срок до 1 октября предыдущего года.

превышает установленный или происходит значительное снижение доходов, представительный орган принимает решение о введении секвестра¹¹ расходов. Секвестра может проводиться также в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшается, что может привести к невозможности финансирования предусмотренных мероприятий.

В ходе исполнения бюджета Администрация Омской области и исполнительные органы местного самоуправления вправе принимать решения о частичном перераспределении ассигнований по статьям расходов бюджета в пределах утвержденных нормативов. Решения местных органов власти по изменению цен и тарифов, проведению взаимозачетов, влияющие на уменьшение доходной или на увеличение расходной части бюджета подлежат обязательному утверждению представительными органами. Свободные бюджетные средства не подлежат изъятию. Решение об их использовании (вложении в акции и другие ценные бумаги, о предоставлении бюджетных ссуд) принимает Законодательное Собрание (Городской Совет) по представлению администрации при условии полного финансирования плановых расходов бюджета.

При перевыполнении доходов бюджета прошлого года за счет введения сборов, финансово-хозяйственной деятельности предприятий, нормативы регулирующих доходов не могут быть уменьшены по отношению к предыдущему году. При исполнении бюджетов налоги не могут направляться во внебюджетные фонды. Администрация области ежеквартально информирует население через средства массовой информации об исполнении областного бюджета.

В бюджет Омской области на 1998 год включены расходы на реализацию Закона РФ "О ветеранах", детские пособия, содержание объектов жилья и социальной сферы в муниципальной собственности. При определении доли муниципальных образований в фонде финансовой поддержки использованы среднестатистические нормативы доходов и расходов. При этом все районы и города распределены по группам зон, с учетом населения территории, географического положения, длительности отопительного сезона и других экономических показателей. Также использованы поправочные коэффициенты на душу населения.

Доходы региональных бюджетов. На региональные органы власти возложена задача реализации государственных социально-экономических программ, осуществление которых требует значительных материальных и финансовых ресурсов. Доходы региональных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих источников доходов.

Термин **закрепленные** (или **собственные**) **доходы** означает, что средства принадлежат субъекту бюджетного права, т.е. полностью или в фиксированной доле на долговременной основе напрямую поступают в соответствующий бюджет. Основу закрепленных доходов региональных бюджетов составляют налоги республик в составе РФ, налоги краев, областей, автономных округов, местные налоги. Роль большинства таких налогов незначительна. Вместе с тем, следует отметить, что значение некоторых из этих налогов может поступательно повышаться (пример - налог на имущество).

Постоянно увеличивающиеся расходы региональных бюджетов при недостаточном росте объема закрепленных доходов вызывают необходимость наделения этих бюджетов дополнительными средствами. Такое финансирование осуществляется за счет **регулирующих доходов**, т.е. средств, поступающих из источников вышестоящих бюджетов. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, уравновешивающие расходы и доходы региональных бюджетов. В число этих доходов входят:

¹¹ Секвестр – наложение запрета на расходование каких-либо средств. В российской практике употребляется для обозначения процесса вынужденного сокращения расходной части бюджета.

- ☞ процентные отчисления от налогов в вышестоящие бюджеты;
- ☞ дотации, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов на пополнение нижестоящих бюджетов;
- ☞ субвенции, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие на строго определенные цели;
- ☞ средства, полученные из вышестоящего бюджета, в процессе исполнения бюджета.

В соответствии с Законом РФ "Об основах налоговой системы" в число главных регулирующих доходов региональных бюджетов входят отчисления:

- ☞ от налога на добавленную стоимость;
- ☞ от акцизов;
- ☞ от налога на прибыль по ставкам, определяемым законами.

Нормативы отчислений утверждаются региональными органами власти в зависимости от общей суммы расходов бюджета и объема закрепленных доходов. По объему и экономическому значению регулирующие доходы занимают ведущее положение в доходной части региональных бюджетов. Их роль заключается в обеспечении финансовыми ресурсами региональных органов власти и в стимулировании пополнения вышестоящего бюджета, повышения эффективности общественного производства.

Общие налоговые доходы областного бюджета на 1998 год формируются за счет:

- ☞ акцизов,
- ☞ налога на прибыль,
- ☞ налога на добавленную стоимость,
- ☞ подоходного налога с физических лиц,
- ☞ налога на имущество,
- ☞ земельного налога,
- ☞ налога на пользование объектами животного мира,
- ☞ налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте,
- ☞ прочих налоговых и неналоговых поступлений, а также целевых бюджетных фондов.

В 1998 году законом Омской области № 134-ОЗ "Об областном бюджете на 1998 год" определены следующие нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджет области:

- ☞ от налога на добавленную стоимость - 25% суммы налога;
- ☞ от налога на прибыль предприятий и организаций - 22%;
- ☞ от подоходного налога с физических лиц - 100%;
- ☞ от акцизов на спирт, водку, ликероводочные изделия, произведенные в РФ - 50%;
- ☞ по акцизам от остальных подакцизных товаров, произведенных в РФ (за исключением минерального сырья и товаров, ввозимых на территорию РФ) – 100%;
- ☞ по экологическому налогу - 100% (по нормативу - 90% и 10% подлежит передаче в федеральный экологический фонд);
- ☞ по земельному налогу доля централизации средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков установлена в размере 50%¹², из которых 30% зачисляются в Федеральный бюджет и 20% - в областной бюджет.

Неналоговые доходы областного бюджета формируются за счет следующих источников:

- 1) от продажи акций приватизированных предприятий, в том числе:

¹² Другие 50% оставались в бюджетах муниципальных образований (территорий). Новым налоговым кодексом РФ при введении на территории субъектов РФ налога на недвижимость прекращается действие налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

- ☞ досрочного раскрепления и продажи пакетов акций, находящихся в государственной собственности, доля которых не позволяет эффективно участвовать в управлении деятельностью акционерных обществ;
- ☞ продажи акций приватизированных предприятий, включенных в ежегодные планы-графики продаж.

2) от продажи на конкурсе (аукционе) активов действующих государственных предприятий;

3) от выкупа сданных в аренду объектов нежилого фонда;

4) от продажи движимого и недвижимого имущества, в том числе земельных участков, на которых расположены приватизированные предприятия;

5) от дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности;

6) от сдачи государственного имущества в аренду.

Бюджет Омской области на 1998 год был утвержден Законодательным Собранием по расходам в сумме 4933823,3 тыс. руб. и по доходам в сумме 2591156,4 тыс. руб. с предельным дефицитом 2342666,9 тыс. руб., что составляет 47,5% от суммы расходов бюджета.

На покрытие дефицита бюджета Омской области в 1998 году направляются:

Средства из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (трансферт) - 413134 тыс. руб. (17,6% от суммы);

Привлечение кредитов банков - 698398 тыс. руб. (29,8%);

Доходы от эмиссии областного облигационного займа - 820000 тыс. руб. (35,0%);

Сокращение недоимки по платежам в бюджет - 150000 тыс. руб. (6,4%);

Реализация объектов незавершенного строительства - 30000 тыс. руб. (1,3%);

Плата за выданные гарантии - 10000 тыс. руб. (0,4%);

Прочие мероприятия по покрытию бюджетного дефицита - 221134,9 тыс. руб. (9,4%).

Оборотная кассовая наличность по областному бюджету на конец 1998 года утверждена в сумме 110 млн. рублей. Бюджет Омской области по защищенным статьям на 1998 год утвержден в сумме 2591156,4 тыс. рублей.

В областной бюджет на 1998 год включены (консолидированы) средства целевых бюджетных фондов:

☞ территориального Дорожного фонда;

☞ территориального Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы;

☞ областного Экологического фонда.

Расходы региональных бюджетов. Экономическое развитие страны, увеличение населения, рост урбанизации служат основными факторами наполнения бюджетов регионов. В суммарном объеме региональных бюджетов постоянно растет удельный вес городских и поселковых бюджетов. Бюджетные расходы в крупных городах на 1 жителя в 5-7 раз выше, чем в сельских районах. Причем, темпы роста городских бюджетов сегодня намного опережают темпы роста бюджетов сельских районов.

Сегодня из местного бюджета финансируется подавляющая часть социально-культурных учреждений и в первую очередь - учреждения народного образования и здравоохранения. Поэтому специфика местных бюджетов заключается в преобладании бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных и городских бюджетах эти расходы составляют около 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах — 60-86%.

Рост населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций и увеличению эксплуатационных расходов. Не следует игнорировать и то, что урбанизация ведет к росту малых городов и сельских поселений, где также развивается коммунальное хозяйство, торговля и т.д. На долю производственных расходов (промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт) приходится сегодня лишь около 15% бюджетных расходов.

Примечание [КМ1]: (приложение № 5)

Однако промышленная ориентация бюджетной политики значительно отличается в разных регионах. Во многом такие различия объясняются структурными и географическими особенностями территорий. Определенный вклад в этот процесс вносит экономическая политика региональных органов власти. Поэтому повышенная доля расходов на поддержку промышленности или сельского хозяйства отнюдь не всегда свидетельствует об улучшении экономической ситуации. Скорее даже наоборот, субсидирование за счет налогов с эффективных предприятий убыточного «окологосударственного» сектора искажает ценообразование, снижает инвестиционную активность, увеличивает нагрузку на экономические субъекты. Искусственное финансирование неконкурентоспособных предприятий тормозит структурную перестройку экономики, ограничивает конкуренцию и подрывает перспективы развития регионов.

Отражением уровня субсидирования региональными властями экономики территорий служит сельское хозяйство. Из производственных отраслей только оно осталось в ведении региональных властей, которые в полной мере реализуют здесь свою экономическую политику. Так, в среднем по России в 1994 году на 100 рублей валовой продукции сельхозпредприятий приходилось 7,7 руб. дотаций из региональных бюджетов. В 1995 году уровень субсидирования увеличился до 10,3 руб. Без северных автономных округов и Ингушской республики разброс этого показателя составляет от 1,5 руб. в Самарской области до 29 руб. в Хабаровском крае.

Объем субсидирования сельского хозяйства из региональных бюджетов в 1995 г.

Доля субсидий в валовой продукции, %	Субъекты Федерации
более 17,0	Иркутская область, Республика Татарстан, Томская область, Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край.
14,0-17,0	Архангельская, Курская, Липецкая, Ивановская Камчатская области. Приморский край. Республика Коми.
10,0-14,0	Тульская, Кемеровская, Калининградская, Тверская, Тюменская, Волгоградская, Пермская, Амурская, Ярославская, Магаданская, Смоленская, Саратовская, Новосибирская, Ульяновская, Калужская области. Республики: Бурятия, Карелия, Хакасия.
7,0-10,0	Краснодарский и Красноярский края, Сахалинская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Нижегородская, Оренбургская, Новгородская, Костромская, Вологодская, Свердловская области. Республики: Адыгея, Удмуртия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Марий Эл. Коми-Пермяцкий АО.
4,0-7,0	Воронежская, Читинская, Ленинградская, Брянская, Челябинская, Псковская, Астраханская, Омская, Московская, Мурманская, Белгородская, Тамбовская области. Агинский Бурятский АО. Республики: Тува, Мордовия, Дагестан, Чувашия. Ставропольский и Алтайский края.
менее 4,0	Самарская, Курганская, Пензенская, Кировская, Ростовская области, Усть-Ордынский Бурятский АО, Еврейская АО. Республики: Алтай, Кабардино-Балкария.

Источник: CD-ROM «Регионы России».

Все расчеты по расходам бюджетов производятся по методике Минфина РФ на базе данных 1991 года, доведенных до уровня 1995 года через индексы роста цен с учетом дополнительных расходов, вызванных изменениями в федеральном законодательстве. Уточненная сумма расходов распределяется на заработную плату с начислениями и материальные затраты. В Омской области заработная плата дополнительно индексируется на коэффициент 1,2 и материальные затраты - на 1,13.

Доходы и расходы бюджетов Западно-Сибирского региона в январе-мае 1998 года

Регион	Доходы бюджета,	Расходы бюджета, млрд.	Разница, млрд.	Среднемесячно на душу населения, тыс. руб.	Рейтинг по сумме	Рейтинг по доходам на
--------	-----------------	------------------------	----------------	--	------------------	-----------------------

	млрд. руб.	руб.	руб.	доходы	расхо- ды	доходов	душу населе- ния
Алтайский край	1493,6	1520,3	-26,7	93,2	94,8	5	7
Кемеровская область	2458,3	2650,4	-192,1	135,5	146,1	2	5
Новосибирская область	2369,7	2688,3	-319,0	144,0	163,0	3	3
Омская область	2188,2	2176,6	12,0	167,0	167,0	4	2
Томская область	752,0	957,2	-205,2	116,8	148,7	6	6
Тюменская область	14180,5	16072,8	-1892,3	736,0	834,2	1	1
Республика Алтай	171,0	216,9	-45,9	140,7	178,5	7	4

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 16.

Специализированные фонды бюджета Омской области. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (трансферт) в 1998 году формируется за счет 16,4146% от общего размера поступлений доходов в областной бюджет, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходов целевых бюджетных фондов. Кроме того, в 1998 году в Омской области сформирован специальный **Фонд поддержки муниципальных образований северной зоны** (Большеуковский, Знаменский, Колосовский, Седельниковский, Тевризский, Усть-Ишимский и Тарский районы). Средства поступают в виде субвенции на поддержку и развитие отдаленных муниципальных образований в объеме 1,1132% доходов областного бюджета, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходам целевых бюджетных фондов.

Администрации Омской области предоставлено право распределять **дотации на животноводческую продукцию** по итогам фактического выполнения объема поставок животноводческой продукции и порядка их выплат в пределах предусмотренных в областном бюджете средств.

Отчисления в **Фонд финансовой поддержки налоговых органов** области производятся в соответствии с Положением "О фонде поддержки Государственной налоговой службы по Омской области и Управления Федеральной налоговой полиции Российской Федерации по Омской области" от 16.04.96 г.

Бюджет развития Омской области является составной частью областного бюджета и служит для привлечения средств частных инвесторов и инвестиционных институтов к реализации инвестиционных проектов и формированию областной собственности, обеспечения структурной перестройки и экономического роста региона. **Бюджет развития представляет собой совокупность расходов областного бюджета на создание либо приобретение основных фондов и источников их финансирования.** Составление проекта бюджета развития и контроль за его исполнением осуществляются уполномоченным Администрацией Омской области на проведение инвестиционной политики и исполнение бюджета развития государственным органом.

Доходы от эксплуатации государственной или муниципальной собственности, продаже или сдаче в аренду имущества включаются в доход местного бюджета. Финансовые ресурсы области на договорной основе могут объединяться с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, городов и районов Омской области, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования совместных программ социально-экономического развития.

Доходы бюджета развития:

- ☞ возврат основных сумм и процентов от ранее произведенного кредитования и других форм финансирования за счет бюджета развития;
- ☞ возврат процентов по ранее выданным ссудам;
- ☞ поступления от размещения государственных ценных бумаг;
- ☞ плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов;

☞ прочие доходы бюджета развития.

Все средства, полученные путем возврата осуществленных инвестиций за счет средств бюджета развития, из перечисленных источников, поступают в областной бюджет и учитываются отдельно. Использование средств бюджета развития на финансирование незапланированных расходов не допускается.

Бюджет развития, являющийся составной частью бюджета Омской области, формируется, помимо других источников, за счет поступлений от реализации ценных бумаг. Этот факт отражает актуальность доходных и возвратных инвестиционных проектов для финансирования из средств областного бюджета развития. Расходы бюджета развития:

- ☞ выданные хозяйствующим субъектам ссуды;
- ☞ резерв на выданные гарантии для обеспечения возврата привлеченных хозяйствующими субъектами средств;
- ☞ собственные инвестиционные вложения, связанные с созданием либо приобретением основных фондов, имущественных ценных бумаг, имущественных долей в собственности области;
- ☞ расходы, связанные с совершенствованием инфраструктуры рынка, в том числе фондового рынка;
- ☞ прочие расходы.

Финансирование акционерных обществ из областного бюджета в виде инвестиций производится в случае передачи соответствующего пакета акций Администрации Омской области. Средства целевых территориальных фондов, предусмотренные в областном бюджете, расходуются только после утверждения Законодательным Собранием области соответствующих целевых программ. В целях участия в управлении акционерными обществами муниципальным образованиям рекомендовано принять аналогичный порядок.

Размер резерва на выданные гарантии составляет 15% от суммы выданных гарантий. В случае если по итогам исполнения бюджета развития выплаты по выданным гарантиям оказались ниже созданного резерва, его остаток переносится в бюджет развития следующего года и добавляется к строке "Плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов".

Расходная часть бюджетов развития в соответствии с принятыми программами может содержать дотации хозяйствующим субъектам, а также целевые ассигнования на инвестиции в капитал (имущество) действующих или создаваемых предприятий. Результатом таких инвестиций является приобретение прав собственности области, города, района на эквивалентную часть капитала (имущества). Права по управлению собственностью, созданной за счет бюджетных инвестиций, передаются органам по управлению имуществом.

§ 5. Формирование местных бюджетов

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Финансовые ресурсы местного самоуправления включают в себя средства:

- ☞ непосредственно местного бюджета;
- ☞ внебюджетных и валютного фондов;
- ☞ средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;

- ☞ кредитных ресурсов, дотаций и субвенций, получаемых от органов государственной власти;
- ☞ средств органов территориального общественного самоуправления.

Устав (Основной закон) Омской области

Статья 92. Местные бюджеты.

1. Нормативы распределения федеральных и областных налогов между областным и местными бюджетами определяются областным законом.
2. Органы местного самоуправления разрабатывают и принимают местные бюджеты самостоятельно.

Межбюджетные отношения строятся на следующих принципах:

- ☞ выравнивания доходов муниципальных образований;
- ☞ максимального сокращения встречных финансовых потоков;
- ☞ компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие принимаемых органами государственной власти решений;
- ☞ повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относят:

- 1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- 2) дотации и субвенции местным бюджетам;
- 3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- 4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Районные и городские органы местного самоуправления составляют территориальные сводные балансы денежных доходов и расходов населения. Предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории местного самоуправления, предоставляют местной администрации сведения, необходимые для составления этих балансов.

Муниципальные бюджеты. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ. Увеличение бюджетных доходов не является основанием для снижения на следующий финансовый год нормативов отчислений от регулирующих доходов (в %), а также средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований субъекта РФ.

Формирование и исполнение муниципального бюджета осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Органы государственной власти гарантируют:

- ☞ право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться остатками бюджетных средств, образовавшимися в результате увеличения доходов или уменьшения расходов;
- ☞ компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование местного бюджета осуществляется на основе единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. В составе местных бюджетов могут предусматриваться сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки и исполнения таких смет определяется в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительные органы по представлению местной администрации самостоятельно утверждают территориальные бюджеты местного самоуправления. Минимальный размер местного бюджета в части текущих расходов определяется исходя из сохранения расходов предыдущего финансового года с учетом увеличения расходов, вызванного решениями вышестоящих органов власти и управления. При недостатке средств от закрепленных источников для осуществления возложенных на органы местного самоуправления функций, органы государственной власти дополнительно передают в местный бюджет отчисления от регулирующих налогов, а также предоставляют дотации и субвенции. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными актами органов государственной власти, которые осуществляют контроль за целевым использованием средств.

Возмещение органам местного самоуправления затрат по предоставлению льгот при проезде на муниципальном общественном транспорте и оплате жилой площади и коммунальных услуг, установленных федеральным законодательством, осуществляется на основании договоров о передаче отдельных государственных полномочий. При нарушении муниципальными органами порядка зачисления налогов в областной бюджет, а также нецелевого использования средств областного бюджета, органы управления субъекта Федерации вправе приостанавливать финансирование региональных программ и мероприятий, а также передачу средств в бюджеты муниципальных образований по взаимным расчетам, трансферту и бюджетным ссудам.

Контроль за исполнением муниципальных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели независимых аудиторов.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) специально создается в бюджетах субъектов РФ. Средства ФФПМО формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в региональный бюджет на основе единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов РФ. Распределение средств ФФПМО осуществляется на основе расчетов, учитывающих следующие показатели:

- ☞ численность населения муниципального образования,
- ☞ долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения,
- ☞ долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения,
- ☞ площадь территории муниципального образования,
- ☞ уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами,
- ☞ другие факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств ФФПМО устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта РФ о бюджете. Перечисление средств в местные бюджеты из ФФПМО производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

Доля каждого муниципального образования Омской области утверждается в ФФПМО (трансферт) для обеспечения финансирования необеспеченных расходов бюджетов муниципальных образований. Получаемая бюджетами муниципальных образований финансовая помощь (трансферт) в первую очередь направляется на финансирование защищенных статей местного бюджета. Распределение ФФПМО в бюджете Омской области в 1998 г. см. в табл. 4.

Состояние местных бюджетов в РФ. Начало 1990-х годов в России ознаменовалось реформой бюджетной системы. Смысл этой реформы заключался в разделении государственных финансов на три уровня: федеральный, региональный и местный, а также

в постепенной передаче государственных полномочий (содержание социальной сферы, экономическую политику и т.д.) на низовой уровень.

При этом часть налогов была закреплена за федеральным центром, часть – за субъектами федерации и часть – за органами местного самоуправления. Однако в результате такого разделения произошли неизбежные перекосы в пользу доходов муниципальных образований над доходами субъектов федерации. Наблюдаемые практически повсеместно в Российской Федерации конфликты между разными уровнями исполнительной власти служат наглядным подтверждением вышеизложенного.

В качестве негативных последствий несбалансированности распределения налоговых поступлений между региональными бюджетами можно выделить:

- ☞ “раздутие” штатов в органах городского самоуправления и стремлении к равноправию в отношениях с органами управления субъектов федерации;
- ☞ ненормальную конкуренцию при разделе “сфер влияния” (государственной собственности, налоговых поступлений, средств массовой информации и т.д.);
- ☞ дублирование большинства функций в структурах органов власти субъектов федерации и городского самоуправления;
- ☞ хронический недостаток средств для поддержки и развития муниципальных образований сельских районов, а также для реализации региональных программ, финансируемых из бюджетов субъектов РФ;
- ☞ отвлечение значительных средств из бюджетов разных уровней на создание и поддержание независимой структуры управления.

Особо следует отметить то, что с течением времени органы власти и управления субъектов федерации стали изыскивать возможности законного ограничения прав городского самоуправления на местах и ко второй половине 1990-х гг. произошло заметное сокращение финансовой базы местного самоуправления в городах. Принятие в июле 1998 г. Налогового кодекса РФ окончательно закрепило передел бюджетного пирога между разными уровнями региональной власти.

В настоящее время происходит постепенное подчинение и поглощение бюджетных полномочий городских самоуправлений бюджетами субъектов Федерации. Помимо оптимизации управленческих схем, это ведет к существенной экономии расходов на местах и прекращению противостояния региональных властей.

Хотя нельзя отрицать и дополнительное ухудшение финансового положения структур городского самоуправления на местах (образование, здравоохранение и др.).

По-видимому, такое состояние продлится до окончания реструктуризации регионального управления в Российской Федерации¹³. Оценка состояния местных бюджетов за период 1992–97 гг. характеризуется следующими особенностями:

- ☞ муниципальные образования затормозили свое развитие, т.к. лишились необходимых для этого средств. Бюджеты развития практически не формируются, их доля в расходной части бюджетов стремится к нулю;
- ☞ бюджеты текущего содержания формируются с дефицитом до 50% и в силу этого не могут обеспечить своевременное финансирования текущих расходов.

В результате произошел неуклонный рост кредиторской задолженности местных бюджетов по всем направлениям деятельности. С нулевого уровня 1992 года задолженность муниципалитетов выросла в среднем по России до 48%, более десятка крупных городов–доноров в 1998 году имело задолженность около 100% годового бюджета. Отсюда – задолженности по выплатам заработной платы бюджетникам, социальных пособий, недофинансирование объектов здравоохранения и образования, прекращение

¹³ Финансовый кризис сентября 1998 г. лишь усугубил и без того нелегкую ситуацию.

капитального ремонта во всех направлениях муниципальной деятельности, в том числе в жилищной сфере - т.е. стабильное ухудшение состояния муниципального хозяйства.

Возникающая в этой связи социальная напряженность заставляет местные власти пользоваться кредитами коммерческих банков, что еще больше усугубляет банкротство городских бюджетов. В 1997 году размеры кредитов коммерческих банков превысил в среднем 10% годового бюджета муниципалитетов. С учетом использования средств на невозвратное текущее финансирование удавка на шее местных бюджетов постепенно затягивается, вынуждая их оказываться от значительной части своих амбиций. Таким образом, налицо кризис одного из уровней бюджетной системы Российской Федерации – местных бюджетов региональных центров. Среди наиболее болевых моментов проводимой федеральным центром политики называют:

- ☞ увеличение доходной части федерального бюджета за счет сокращения доходной части местных бюджетов;
- ☞ отказ от устоявшегося закрепления расходных и доходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;
- ☞ централизация доходов на федеральном уровне с передачей обязанностей по расходам на уровень местного самоуправления;
- ☞ снижение собственной доходной базы местного самоуправления;
- ☞ сокращение количества муниципальных образований–доноров.

Существующий дисбаланс доходов и расходов между уровнями бюджетной системы (без учета передачи средств в нижестоящие бюджеты) характеризуется следующими показателями.

Показатели, %	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет субъектов РФ	Региональный бюджет	Местные бюджеты
Доходы	52,1	47,9	23,4	24,5
Расходы	47,6	52,4	20,3	32,1

При этом более 57% всех расходов государства в социальной сфере финансируется из местных бюджетов. При изъятии на федеральный уровень 40% подоходного налога прогнозируется дальнейшее увеличение разницы между доходами и расходами на всех уровнях бюджетной системы (на федеральном – с увеличением, на местном – со снижением доходов). Для муниципальных образований – доноров бюджета при новых нормативах отчислений по подоходному налогу потеря доходов в среднем составит около 10% доходной части бюджета, а для дотационных муниципальных образований – около 25%.

Вместе с тем, полного перераспределения расходных полномочий пока не произошло. Выполнение государственных социальных стандартов рассматривается как функция местных органов власти с финансированием из местного бюджета в приоритетном порядке. Однако передача доходной базы (источников финансирования) для реализации государственных полномочий окончательно еще не определена. Вместо этого предусмотрено оказание финансовой помощи из соответствующих фондов поддержки на реализацию функций, относящихся к обязанностям государственной власти.

После принятия Бюджетного и Налогового кодексов доля собственных доходов в общем объеме бюджета сокращается с 72% до 42%, при условии минимально закрепляемых долей регулирующих налогов (подоходный налог – не менее 50%, налог на прибыль – не менее 5%, НДС – не менее 10%). В противном случае, собственные доходы составят около 5%, что фактически означает передачу управления местными бюджетами на уровень субъектов Федерации. Категория местных налогов как финансовая основа местного самоуправления фактически ликвидируется. При введении Налогового кодекса и налога на недвижимость оставшиеся три местных налога (на

наследование и дарение, на рекламу, местные лицензионные сборы) обеспечат только около 1% доходной части городских бюджетов. Таким образом, в России наблюдается сокращение доли местных налогов в 14 раз (с 14% до 1%).

Взаимоотношения с кредитными организациями. Согласно нормам действующего законодательства, органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций. Однако они вправе в пределах, установленных представительным органом:

- ☞ пользоваться кредитами на производственные и социальные цели;
- ☞ выбирать уполномоченный банк¹⁴ путем открытого конкурса;
- ☞ выдавать процентные и беспроцентные ссуды другим органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям;
- ☞ создавать и передавать уполномоченному банку целевые фонды для кредитования целевых программ;
- ☞ осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;
- ☞ получать кредиты в коммерческих банках и кредитных учреждениях;
- ☞ создавать финансово-кредитные организации и учреждения (банки, страховые, инвестиционные и иные компании) в том числе с использованием бюджетных средств.

Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше 1 года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления согласно уставу муниципального образования. В случае если местный бюджет не утвержден до 1 января финансового года, расходование средств производится по статьям бюджета истекшего года в размере $\frac{1}{12}$ суммы расходов ежемесячно с учетом индекса потребительских цен.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, финансовой помощи в различных формах (дотаций, субвенций, средств ФПМО) и средств по взаимным расчетам. Представительные органы местного самоуправления разрабатывают положения о бюджетном процессе на основе общих принципов, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ. Составление проектов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются на основе бюджетных классификаций РФ и субъекта РФ.

Нормативы отчислений в бюджеты также устанавливаются представительными органами местного самоуправления вышестоящего уровня либо органами государственной власти субъекта Федерации, на основе средней бюджетной обеспеченности на одного жителя и уровня развития социальной инфраструктуры с учетом того, что уровень закрепленных доходов бюджетов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета территории.

К **собственным доходам** местных бюджетов относятся местные налоги и сборы, а также:

- 1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- 2) не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
- 3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- 4) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей.

¹⁴ Уполномоченными банками Администрации г. Омска выступают «ИТ-Банк» и банк «СИБЭС».

Кроме того, к собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные на постоянной основе за муниципальными образованиями:

- 1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ;
- 2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- 3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (кроме драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ;
- 4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- 5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ.

Размеры минимальных долей федеральных налогов (в %), закрепляемых за муниципальными образованиями, определяются законодательными органами субъекта РФ исходя из общего объема налоговых поступлений, переданных субъекту РФ. Доля налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормативы отчислений (в %) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет).

Если в границах территории муниципального образования (за исключением региональных центров) имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление местных доходов регламентируется уставом города.

Размер доходов городского бюджета определяется размером доходов населения и предприятий. Основными статьями его доходов являются регулируемые налоги¹⁵ и местные налоги, среди которых главную роль играет земельный налог. Неналоговые источники оказывают незначительное влияние на формирование городского бюджета.

Нормативы распределения регулируемых налогов в бюджет г. Омска (в %)

	1995	1996	1997	1998
Налог на прибыль предприятий и организаций	7,43	8,07	8,00	6,53
Налог на добавленную стоимость	12,50	12,50	15,38	5,10
Подоходный налог с физических лиц, взимаемый предприятиями и организациями	45,00	45,00	36,00	50,00
Налог на имущество предприятий и организаций	100,00	100,00	100,00	50,00

Как видно из таблицы, процент поступлений от разных видов налогов в 1992-97 гг. существенно менялся, отражая как изменение налоговой базы, так и компромиссы при утверждении нормативов в Законодательном Собрании Омской области. Следует заметить, что только поступления по налогу с физических лиц являются так называемыми “живыми деньгами”, т.к. этот налог выплачивается из фонда оплаты труда предприятий после начисления заработной платы. В то же время другие налоги основаны на расчетной эффективности функционирования предприятия и исчисляются до получения предприятиями реальных денег. Такая ситуация провоцирует предприятия на меры

¹⁵ Поступления от регулируемых налогов распределяются по нормативам между бюджетами двух или трех уровней.

по искусственному занижению налогооблагаемой базы, тогда как при исчислении налога на доходы физических лиц это сделать невозможно.

Доходы бюджета г. Омска от поступлений регулируемых налогов (числитель - млрд. руб., знаменатель — проценты)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы - всего, в том числе:	18,2 100	165,5 100	487,9 100	1294,7 100	2018,6 100	2943,3 100
Налог на прибыль	2,1 11,5	72,7 43,9	115,3 23,6	380,0 29,3	262,7 13,0	275,8 9,4
Налог на добавленную стоимость	3,4 18,7	22,7 13,7	46,7 9,6	121,9 9,4	226,7 11,2	374,8 12,7
Подходный налог с физических лиц	1,9 10,4	18,7 11,3	73,2 15,0	152,9 11,8	238,7 11,8	289,0 9,8
Налог на имущество	46,7 9,6	130,9 10,1	274,0 13,6	452,9 15,4

Поэтому подходный налог на физических лиц является единственным из регулируемых налогов, по которому можно прогнозировать рост поступлений (особенно в условиях инфляции). Нельзя не учитывать и такой специфический инструмент исполнения бюджета, как проведение взаимозачетов. Так стандартный уровень исполнения бюджета г. Омска “живыми деньгами” составляет примерно одну треть, а $\frac{2}{3}$ приходится на взаимозачеты.

Острой проблемой является неспособность городского самоуправления мобилизовать поступления от арендной платы и муниципального капитала в уставном фонде различных предприятий. Так, на 1998 год бюджет города Омска был утвержден по доходам в сумме 2111000 тыс. руб., в том числе:

- ☞ налоговые доходы - 2055178,0 тыс. руб.
- ☞ неналоговые доходы - 55822,0 тыс. руб.
- ☞ по расходам в сумме - 2629598,7 тыс. руб.

Предельный дефицит бюджета города составил 19,7% от расходной части бюджета. На покрытие дефицита бюджета города направлялись поступления:

- ☞ от сокращения предоставляемых налоговых льгот;
- ☞ от взыскания недоимок;
- ☞ от привлечения средств из внебюджетных фондов;
- ☞ от привлечения заемных средств.

Расходы бюджетов территорий местного самоуправления обеспечиваются за счет доходов местного бюджета, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего уровня. Исполнение государственных функций принимается в размерах, установленных Законом Омской области "Об областном бюджете". Расходная часть местных бюджетов включает в себя:

- ☞ расходы на решение вопросов местного значения;
- ☞ расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- ☞ расходы на обслуживание и погашение долга по муниципальным займам и ссудам;
- ☞ ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- ☞ иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования. Бюджетные полномочия департамента финансов и финансовых управлений округов включают:

1. Передвижение ассигнований из квартала в квартал по всем разделам расходов городского бюджета и смет административных округов.

2. Проведение взаимозачетов и предоставление отсрочек по выплате налогов и сборов. Взаимозачеты по доходной базе административных округов производятся по письменному согласованию с соответствующими главами администраций.

3. Приостановление финансирования городских мероприятий или сокращение ассигнований в случае нарушения структурными подразделениями города и административными округами порядка зачисления налогов и иных доходов в бюджет города, а также нецелевого использования средств городского бюджета (на сумму допущенных нарушений).

Департамент финансов администрации города при предоставлении на возвратной основе бюджетных средств обеспечивает возможность их изъятия в случае нецелевого использования в безакцептном порядке. Нецелевое использование хозяйствующими субъектами средств городского бюджета, предоставленных на безвозмездной основе, служит основанием для прекращения финансирования и взимания штрафа в размере двойной действующей ставки Центрального банка РФ.

Расходная часть бюджета г. Омска подразделяется на три составных части - на бюджет текущих расходов, бюджет развития и бюджет госполномочий. В настоящее время разрабатывается обоснованный норматив расщепления расходной части городского бюджета на эти три составляющие, а также финансовые схемы участия на долевых началах и привлечения в "бюджет развития" средств заинтересованных предприятий и организаций, внебюджетных фондов, фонда занятости, фонда развития предпринимательства и малого бизнеса, средств населения.

Бюджет развития г. Омска включает в себя расходы по капитальным вложениям, резервы под выданные поручительства, средства для финансирования инвестиционных проектов, программ городского развития, исполнения обязательств по городским облигационным займам и приобретения акций (паев) организаций.

Резервный фонд Главы городского самоуправления предназначен для финансирования непредвиденных расходов. Резервный фонд округа используется на выполнение мероприятий по наказам избирателей и расходуется главами округов исключительно по предложениям депутатов, избранных в данном округе.

За основу формирования расходной части проекта бюджета по каждой отрасли принимается условное разделение на минимальный бюджет (включающий в себя защищенные статьи и затраты по энергетике) и исполнение государственных функций, бюджет развития. Расчет минимального бюджета по защищенным статьям:

1) Заработная плата с начислениями. В основу расчетов заработной платы работникам бюджетной сферы принято фактическое исполнение за 10 месяцев 1997 г. в пересчете на годовой фонд и с учетом погашения задолженности за прошлый период.

2) Питание. Исходя из ожидаемого исполнения за 1997 г. в пересчете на среднесложившийся норматив по городу:

на 1 койко-день	- 5 руб. 45 коп.
в детских дошкольных учреждениях	- 5 руб. 00 коп.
в школах-интернатах	- 15 руб. 00 коп.
в детских домах	- 17 руб. 00 коп.
дотации школьникам	- 1,5% от минимальной з/платы, установленной на 01.01.1998 г.

3) Медикаменты на 1 койко-день с учетом особенностей учреждений:

в больницах	- 11 руб. 82 коп.
в санаториях	- 1 руб. 00 коп.
в домах ребенка	- 1 руб. 60 коп.

4) Расчет затрат по энергетике производился исходя из фактической потребности с учетом введения режима экономии.

В проекте бюджета 1998 года по отраслям приоритетным направлением определено здравоохранение в части развития материальной базы. Кроме того, произведена оценка состоятельности доходов округов по самофинансированию ряда расходных статей.

Расходы бюджета в 1 полугодии 1998 г. (989 млн. руб.) распределились:

- ☞ на жилищно-коммунальное хозяйство - 39,2%;
- ☞ на социально-культурные мероприятия - 43,1%;
- ☞ задолженность по муниципальным ценным бумагам и кредитам – 6,2%.

Оплата труда муниципальных служащих вместе с начислениями составила на 1.06.98 г. 25,5% всех расходов, а капитальные вложения в основные фонды – 4,1%. В расчете на душу населения расходы бюджета г. Омска составили в 1 полугодии 1998 г. - 836 руб., из них 361 руб. - на социально-культурные мероприятия.

§ 6. Органы финансового контроля

Порядок контроля за формированием и использованием государственных доходов определяется Указом Президента РФ “О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации” № 1095 от 25 июля 1996 г. Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Законодательно государственный финансовый контроль возлагается на:

- ☞ Счетную палату РФ,
- ☞ Центральный банк РФ,
- ☞ Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление),
- ☞ Государственную налоговую службу РФ,
- ☞ Государственный таможенный комитет РФ,
- ☞ Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю,
- ☞ контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти,
- ☞ иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

В качестве основных приоритетов государственного финансового контроля определены:

- ☞ контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и иные федеральные внебюджетные фонды, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;
- ☞ контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда (денежное довольствие), выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

Контрольными финансовыми органами проводятся комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета не реже одного раза в год.

Постоянно действующим органом государственного финансового контроля является **Счетная палата Российской Федерации**, образуемая Федеральным Собранием РФ и

подотчетная ему. Действует она на основе федерального Закона от 11 января 1995 года “О счетной палате Российской Федерации”. Ее задачи: контроль за своевременным исполнением федерального бюджета, за законностью и своевременностью движения бюджетных средств в Центральном банке РФ и других финансово-кредитных учреждениях, контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, за федеральными внебюджетными фондами, банковской системой и т.д.

По результатам контрольных мероприятий (проверок и ревизий) Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для устранения нарушений, возмещения причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных. При выявлении нарушений, наносящих ущерб государству, Счетная палата вправе давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания. Ненадлежащее исполнение предписаний может повлечь решение Счетной палаты (согласованное с Государственной Думой) о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций. Инспектора Счетной палаты вправе беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и другие объекты независимо от форм собственности. Их требования обязательны для проверяемых объектов.

В целях усиления контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и других государственных финансов Правительством РФ образован **Межведомственный совет по государственному контролю, обеспечению своевременности и полноты сбора налогов и других платежей в федеральный бюджет**. Совет является постоянно действующим консультативным органом по вопросам работы федеральных органов исполнительной власти, которым предоставлено право финансового контроля.

Совет формирует методологию финансового контроля, разрабатывает его механизм с целью устранения дублирования, утверждает программы совместных проверок и ревизий, обобщает опыт государственного финансового контроля. Совет может запрашивать и получать от органов исполнительной власти необходимые материалы, заслушивать объяснения руководителей этих органов.

В осуществлении финансового контроля в различных организационно-правовых формах активно участвуют все финансовые, кредитные и налоговые органы. Значительный объем контрольной работы выполняется **Контрольно-ревизионным управлением (КРУ) Минфина России**. Через главного контролера, контролеров-ревизоров и ревизоров финансовых органов КРУ контролирует соблюдение бюджетного законодательства и финансовой дисциплины министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями. В этих целях проводятся документальные ревизии и проверки финансовой деятельности; истребуются денежные документы и суммы наличных денежных средств, а также разъяснения по финансовым операциям и т.д. При обнаружении нарушений финансовой дисциплины КРУ ставят вопрос об отстранении виновных от должности с передачей дела следственным органам. Непосредственные меры административного воздействия на виновных КРУ применять не вправе.

Министерство финансов осуществляет государственный надзор за страховой деятельностью, соблюдением законодательства о страховании, защиту законных прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства. Территориальными органами страхового надзора являются региональные инспекции.

Минфин регулирует единый страховой рынок через лицензирование страховых организаций, контроля за обеспечением финансовой устойчивости страховщиков, межотраслевой и межрегиональной координации страховой деятельности. Он контролирует

обоснованность страховых тарифов; проверяет деятельность страховщиков; ограничивает действие лицензий при выявлении нарушений законодательства о страховании; дает предписания об устранении нарушений; отзывает лицензии на осуществление страховой деятельности и т.п. Кроме того, через подчиненные инспекции пробирного надзора Минфин осуществляет государственный надзор за предприятиями, учреждениями и организациями, использующими драгоценные металлы и драгоценные камни, производящими продажу и скупку изделий из них, на предмет обнаружения и пресечения нарушений правил получения и хранения этих металлов и изделий из них.

Государственная налоговая служба Российской Федерации является единой структурой, контролирующей соблюдение налогового законодательства. Она состоит из центрального органа управления (Государственной налоговой службы) и государственных налоговых инспекций в субъектах РФ и системе местного самоуправления, звенья которой являются юридическими лицами. Вся система подчинена Президенту и Правительству РФ. Ее глава имеет ранг федерального министра. Основные функции Государственной налоговой службы:

- ☞ контроль за подготовкой нормативных документов, связанных с налогообложением, и в необходимых случаях постановка вопроса об отмене актов, не соответствующих законодательству;
- ☞ проведение проверок денежных документов, в министерствах, ведомствах, предприятиях, учреждениях и организациях любой формы собственности, у граждан, включая иностранцев и лиц без гражданства;
- ☞ обеспечение своевременного и полного учета налогоплательщиков, изъятие у предприятий, учреждений и организаций документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) от налогообложения;
- ☞ приостановление операций предприятий, учреждений, организаций и граждан в случае непредставления бухгалтерских отчетов и других документов по исчислению и уплате налогов.

Проверки оформляются актами, в которых отражаются выявленные нарушения и даются указания об их устранении. Одновременно в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, возбуждаются дела о привлечении их к административной ответственности. Налоговые органы проводят камеральные или выездные налоговые проверки. **Камеральные** налоговые проверки проводятся в отношении всех налогоплательщиков. **Выездные** налоговые проверки проводятся в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговой проверкой охватываются не более трех календарных лет деятельности налогоплательщика. Налоговым органом могут быть истребованы любые документы сторонних лиц и организаций, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика (встречная проверка). Проведение повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам не предусматривается.

Камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, служащих основанием для исчисления налога, а также других документов, имеющихся у налогового органа. Камеральная проверка проводится в течение двух месяцев со дня представления налоговой декларации и других документов. При проведении камеральной проверки налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные сведения, получить объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

Выездная налоговая проверка проводится не чаще одного раза в год и не может продолжаться более трех месяцев. Выездная налоговая проверка, осуществляемая в

связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика. При необходимости должностные лица, осуществляющие выездную налоговую проверку, могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых для извлечения дохода, либо связанных с содержанием объектов налогообложения. По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель налогового органа в течение 10 дней выносит решение:

- 1) о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 2) об отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 3) о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

Налоговый контроль проводится посредством налоговых проверок, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

За январь-май 1998 года по результатам работы Государственных налоговых инспекций Омской области по взысканию задолженности выставлено 69280 платежных инкассовых поручений налогоплательщикам на сумму 3669,9 млн. руб. (в федеральный бюджет - 1725,9 млн. руб.), из них 3621,1 млн. руб. выставлено на расчетные счета, 46,8 млн. руб. - на валютные счета налогоплательщиков, органами налоговой полиции у 293 должников произведен арест имущества в счет погашения задолженности по платежам в бюджет на сумму 956,5 млн. руб.

Федеральные органы налоговой полиции выполняют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями, а также иные функции предусмотренные Законом РФ "О федеральных органах налоговой полиции". Органы налоговой полиции полномочны:

- ☞ производить дознание по делам о налоговых преступлениях;
- ☞ проводить предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных к их ведению;
- ☞ осуществлять в соответствии с федеральным законом оперативно-розыскную деятельность;
- ☞ по запросу налоговых органов участвовать в налоговых проверках.

Органы налоговой полиции несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий. Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета. За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов налоговой полиции несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Налоговая полиция призвана выявлять, предупреждать и пресекать налоговые преступления и правонарушения; предупреждать, выявлять и пресекать коррупцию в налоговых органах. Руководство единой централизованной системой органов налоговой полиции осуществляет Федеральная служба налоговой полиции (ФНП России), являющаяся федеральным органом исполнительной власти. Систему налоговой полиции составляют также органы налоговой полиции в субъектах РФ (департаменты, управления, отделы – например, районные и межрайонные). Организационно-правовой статус налоговой полиции определен соответствующим Положением. Основные задачи и полномочия территориальных и местных органов налоговой полиции заключаются:

- ☞ в обеспечении безопасности деятельности государственных налоговых инспекций;
- ☞ в проверке заявлений и иной информации о налоговых правонарушениях;

- ☞ в осуществлении в пределах своей компетенции производства по делам о налоговых правонарушениях;
- ☞ в проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- ☞ в приостановлении сроком на один месяц операций налогоплательщиков при непредставлении необходимых документов об исчислении и уплате налогов;
- ☞ в проверке у граждан и должностных лиц, удостоверяющих личность документов при наличии достаточных оснований подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;
- ☞ в составлении протоколов об административных правонарушениях; в осуществлении административного задержания;
- ☞ в наложении административного ареста на имущество юридических и физических лиц с его последующей реализацией случаях невыполнения ими обязанностей по уплате налогов.

Административная ответственность виновных выражается в наложении штрафа в размере до 100 минимальных размеров месячной оплаты труда.

Аудиторская деятельность – предпринимательская деятельность аудиторов по осуществлению независимых проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств предприятий, организаций и учреждений, банков и кредитных учреждений, страховых организаций, товарных и фондовых бирж, инвестиционных, пенсионных, общественных и других фондов, а также граждан, самостоятельно осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Независимый вневедомственный финансовый контроль осуществляется на основе “Временных правил аудиторской деятельности в Российской Федерации”, утвержденных Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года. Она осуществляется наряду с государственным финансовым контролем. Цель аудиторских проверок – установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и соответствия совершаемых финансовых и хозяйственных операций действующим нормативным актам.

Аудиторская деятельность (как и нотариальная) осуществляется на основе государственных лицензий после прохождения соответствующей подготовки и сдачи кандидатами квалификационных экзаменов. Все аудиторские структуры состоят в некоммерческих саморегулируемых организациях. Заключение аудиторских фирм принимается в качестве независимых свидетельств в судебных и арбитражных разбирательствах. Неотражение или сокрытие аудиторскими организациями финансовых нарушений в проверяемых экономических структурах влечет за собой приостановку лицензии и ответственность в соответствии с действующим законодательством РФ.

Текущий контроль за исполнением регионального и местного бюджетов и расходованием средств внебюджетных фондов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления. Соответствующие финансовые органы ежемесячно представляют в Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления информацию об исполнении бюджетов.

Администрация области осуществляет контроль за исполнением областного бюджета и местных бюджетов в части выделенных из областного бюджета дотаций и субвенций. В случае нецелевого использования средств, выделенных из областного бюджета, по решению администрации, согласованному с Законодательным Собранием, субсидирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату.

Законодательное Собрание, представительные органы местного самоуправления могут привлекать аудиторов для проведения проверки исполнения соответствующего

бюджета и использования средств внебюджетных фондов. Администрация области и местные администрации составляют и представляют годовые отчеты об исполнении бюджетов и использовании средств внебюджетных фондов по всем основным показателям доходов и расходов соответствующим законодательным (представительным) органам по установленной форме. Отчеты по исполнению бюджетов и об использовании средств внебюджетных фондов рассматриваются в следующие сроки:

- ☞ представительными органами местного самоуправления в срок до 30 марта года, следующего за отчетным;
- ☞ Законодательным Собранием области в срок до 30 апреля года, следующего за отчетным.

Представительные органы по результатам рассмотрения этих отчетов принимают решения об их утверждении. После принятия решения об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за предыдущий год на очередном заседании Законодательного Собрания заслушивается информация об исполнении консолидированного бюджета области.

Контрольно-счетная палата Омской области является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, подотчетным Законодательному Собранию Омской области. Контрольно-счетная палата образуется Законодательным Собранием Омской области в составе восьми членов (далее - аудиторов). В рамках своих полномочий Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. В функции Контрольно-счетной палаты входит:

1. Осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета и областных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение целесообразности и законности расходования государственных средств и использования областной собственности на территории муниципальных образований Омской области;

2. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и областных внебюджетных фондов, разработка альтернативных предложений по отдельным показателям доходов и расходов, направленных на сокращение дефицита областного бюджета;

3. Анализ выявленных отклонений установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их разрешение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

4. Контроль за движением средств областного бюджета и областных внебюджетных фондов в Управлении Федерального казначейства по Омской области, Главном управлении Центрального банка РФ по Омской области, уполномоченных банках и в других финансово-кредитных учреждениях Омской области;

5. Контроль за движением средств, выделенных из областного бюджета и областных внебюджетных фондов в виде дотаций, субвенций, бюджетных ссуд, трансфертов и других форм бюджетного регулирования доходной части местных бюджетов;

6. Регулярное представление Законодательному Собранию информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации задач Контрольно-счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную деятельность; обеспечивает единую систему финансового контроля, которая предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением областного бюджета в текущем году;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок отдельных разделов и статей областного бюджета, областных внебюджетных фондов, местных бюджетов;

- экспертизу проектов областного бюджета, проектов областных законов, иных нормативных актов, международных договоров и соглашений, областных целевых программ и иных документов, затрагивающих вопросы бюджета и финансов Омской области;
- исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Законодательное Собрание предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовку и представление заключений в Законодательное Собрание по исполнению областного бюджета и областных внебюджетных фондов в отчетном году;
- осуществление аудиторских проверок областного бюджета, местных бюджетов в соответствии со стандартом, утвержденным Законодательным Собранием;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Омской области.

Полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения области, на областные внебюджетные фонды. Эти полномочия распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют или используют средства областного бюджета, используют областную собственность или управляют ею, а также налоговые и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов, политических партий, профсоюзов, религиозных и иных негосударственных некоммерческих организаций полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств областного бюджета, использованием областной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных областных налоговых и иных льгот и преимуществ.

По требованию Контрольно-счетной палаты Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять по требованию Контрольно-счетной палаты справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

Контрольно-счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными показателями областного бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. В ходе ревизий определяются своевременность и полнота выполнения обязательств между проверяемым объектом и областным бюджетом. По итогам проведения ревизии составляется отчет, за достоверность которого работники Контрольно-счетной палаты несут персональную ответственность. Об ущербе, причиненном государству, а также о выявленных нарушениях законодательства Контрольно-счетная палата информирует вышестоящий орган проверяемого, а при выявлении нарушения, влекущего уголовную ответственность, передает материалы в правоохранительные органы. Заключение Контрольно-счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти области.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за:

- ☞ долговыми обязательствами (заемные средства, долги, обязательства) Омской области;

- ☞ законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Администрацией области от иностранных государств и финансовых организаций;
- ☞ эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- ☞ предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за использованием областных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Администрации области и поступление в областной бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе приватизации и продажи) и от управления объектами областной собственности. Кроме того, контрольно-счетная палата осуществляет контроль за деятельностью:

- ☞ Управления Федерального казначейства по Омской области,
- ☞ Главного управления Центрального банка РФ по Омской области, его структурных подразделений (в т.ч. по обслуживанию государственного долга области).
- ☞ других банков и кредитных учреждений в части обслуживания областного бюджета и областных внебюджетных фондов;

При проведении контрольно-ревизионной деятельности Контрольно-счетная палата привлекает государственные контрольные органы и их представителей, а также негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов на договорной основе. Правоохранительные органы, Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, финансовое управление Администрации области, Государственная налоговая служба, Департамент налоговой полиции и иные контролирующие органы и органы внутриведомственного контроля предоставляют по ее запросам информацию о результатах собственных проверок и ревизий.

По результатам проведенных мероприятий Контрольно-счетная палата направляет представления для принятия мер по устранению нарушений, возмещению причиненного области ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности. В случае выявления хищения государственных денежных или материальных средств при проведении проверки, а также иных злоупотреблений Контрольно-счетная палата передает материалы проверки в правоохранительные органы. Представление Контрольно-счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 20 дней со дня его получения.

Контрольно-счетная палата регулярно предоставляет средствам массовой информации информацию о своей деятельности и издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Контрольно-счетной палаты представляется Законодательному Собранию и подлежит обязательному опубликованию. Материалы по результатам проверок, связанных с государственной тайной, представляются Законодательному Собранию на закрытых заседаниях.

Муниципальные органы финансового контроля. Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации. Для осуществления действенного контроля за использованием средств местного (обычно городского) бюджета крупные муниципальные образования создают органы, аналогичные органам регионального

подчинения. Существующее законодательство не содержит ограничений для муниципальных образований в этой сфере.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ основано на следующих принципах:

- 1) координации усилий по контролю за своевременным поступлением в соответствующие бюджеты налоговых платежей, в том числе местных налогов и сборов;
- 2) взаимном обмене необходимой информацией.

Представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Муниципальная налоговая служба координирует свою деятельность с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ.

Глава VIII. Региональные финансы Омской области

§ 1. Структура региональных финансов

Региональные финансы являются одной из важнейших составных частей финансовой системы государства. Существует много определений региональных финансов, но на современном этапе наиболее приемлемым представляется следующее:

региональные финансы — это система экономических отношений, посредством которой в рамках отдельных регионов распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий.

В результате институциональных реформ в России сформировалась 3-х уровневая система финансирования экономики: бюджетное финансирование, банковские кредиты и прямые инвестиции через механизмы рынка капиталов. Финансовая ситуация в регионе определяется состоянием государственных финансов (бюджета региона), корпоративных финансов (финансов предприятий) и финансов населения. По характеру воздействия на инвестиционный климат региона финансовая ситуация сходна с экономической и социальной ситуацией.

Различие между ними, особенно в сфере корпоративных финансов и финансов населения - достаточно условно. Особенность финансовой ситуации в регионах заключается в его зависимости от предпринимательства, которое не столько страдает от спада промышленного производства или низкого уровня жизни населения, сколько ощущает финансовую несостоятельность реальных поставщиков и потребителей.

Состояние государственных финансов региона выражается двумя составляющими бюджетной обеспеченности - структурой бюджета и налоговым потенциалом. Чем ниже наполняемость регионального бюджета, тем выше его предрасположенность к хроническому дефициту, меньше степень финансовой самостоятельности региональных властей и хуже инвестиционный климат.

Состояние государственных финансов в значительной мере определяет экономическую политику региональных властей и взаимоотношения с федеральным центром. Различия в бюджетных расходах субъектов Федерации в расчете на 1 человека достигают 10-15-кратной величины. Общая картина достаточно стабильна: повышенный уровень потребности в финансовых ресурсах характерен для регионов Севера и Дальнего Востока, сравнительно низкий уровень потребностей - для регионов Центрального, Центрально-Черноземного и Северо-Кавказского экономических районов.

Федеральные власти осуществляют частичное выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляя регионам финансовую помощь. Доля федеральной помощи в бюджетных доходах субъектов Федерации характеризует степень финансовой самостоятельности региональных властей. Некоторые республики и автономные округа практически полностью (на 60-70%) зависят от поступлений из федерального бюджета.

Основными факторами, определяющими потребность регионов в финансовых ресурсах, в настоящее время являются:

- ☞ численность и социально-демографическая структура населения,
- ☞ природно-климатические условия,
- ☞ размеры и уровень освоенности территории,
- ☞ система расселения,
- ☞ уровень доходов населения,
- ☞ состояние рынка труда,
- ☞ уровень развития социальной инфраструктуры,
- ☞ экономико-географическое положение,
- ☞ экологическая ситуация.

Еще более неравномерным является размещение налогового потенциала по территории страны. Территориальные различия в сборе налогов в пересчете на 1 человека определяются уровнем экономического развития регионов, особенностями структуры хозяйственного комплекса (в более выгодном положении районы с экспортной ориентацией), различиями в регулировании доходов населения (районными коэффициентами заработной платы), половозрастной структурой населения (демографической нагрузкой на народное хозяйство), налоговой политикой региональных и местных властей.

Повышенный объем налоговых поступлений на душу населения характерен для нефтегазодобывающих регионов, финансово-банковских центров, отдельных индустриально развитых территорий, ряда северных регионов. Низкий налоговый потенциал имеют небольшие регионы с сельскохозяйственной специализацией и слабой производственной базой, среди которых преобладают республики и автономные округа.

К примеру, в 1996 г. территориальные различия в сборе налогов на душу населения достигали 80-кратной величины. Так, в Ханты-Мансийском АО общий сбор налогов на 1 человека в 8,1 раз превышал среднероссийский показатель, а в Дагестане он был меньше среднего по РФ в 10 раз.

Обе составляющие бюджетной обеспеченности регионов достаточно стабильны. Ряд более динамичных процессов (спад или рост производства, уровень безработицы, миграции населения и т.п.) вносят свои коррективы, однако для их проявления нужен длительный период. Поэтому география бюджетной обеспеченности регионов на протяжении 1990-х гг. была достаточно устойчивой.

Следующим показателем финансового положения региона, является баланс суммы налогов, перечисленных в федеральный бюджет и объемом федеральной финансовой помощи. Например, в 1996 г. каждый житель Ханты-Мансийского округа отдал в федеральный бюджет на 14 млн. руб. больше, чем получил обратно в виде помощи местным властям. А для Корякского округа этот баланс оказался отрицательным (-4,6 млн. руб.). Сюда не включены прямые расходы федерального бюджета на той или иной территории. С их учетом большинство регионов с “положительным” балансом перейдет в категорию “нетто-реципиентов”.

Поэтому при оценке роли того или иного региона в бюджетной системе России необходимо учитывать масштаб его налогового потенциала. В настоящее время с территории 10 крупнейших регионов, где проживает 28% населения страны, поступает более 60% налоговых доходов федерального бюджета.

Крупнейшие бюджетоформирующие регионы России.

№№	Субъект Федерации	Доля в налоговых доходах федерального бюджета в 1996 г., %	справочно: доля в численности населения, %
1	Москва	27,0	5,9
2	Ханты-Мансийский АО	8,9	0,9
3	Московская область	5,2	4,5
4	Санкт-Петербург	4,2	3,3
5	Свердловская область	3,8	3,2
6	Самарская область	3,2	2,2
7	Нижегородская область	2,6	2,5
8	Ямало-Ненецкий АО	2,2	0,3
9	Пермская область	2,0	2,0
10	Краснодарский край	1,7	3,3
	Всего по 10 регионам	60,7	28,0

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Критерием отнесения региона к “донорам” или “реципиентам” может служить отношение собранных налогов к бюджетным расходам субъекта Федерации (за исключением республик с “особым” бюджетным режимом - Татарстана, Башкортостана и

Якутии). Например, для регионов с показателем менее 0,6, собранных налогов достаточно для покрытия менее 60% бюджетных расходов.

Обеспеченность бюджетных расходов регионов РФ налоговым потенциалом в 1996-97 гг.

Тип региона	Обеспеченность, %	Регионы (в порядке снижения обеспеченности)
“доноры”	более 150	Москва. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Самарская, Нижегородская, Пермская, Свердловская, Томская и Московская области.
“условные доноры”	130-150	Санкт-Петербург, Красноярский и Краснодарский края. Иркутская, Омская, Челябинская, Белгородская, Ленинградская, Тюменская, Ярославская, Оренбургская, Новосибирская, Смоленская, Волгоградская и Рязанская области.
“промежуточные”	100-103	Брянская, Саратовская, Воронежская, Ульяновская, Владимирская, Ростовская, Пензенская, Кемеровская, Тульская, Тверская, Калужская, Кировская, Орловская, Вологодская, Липецкая, Калининградская, Читинская, Курганская, Тамбовская, Мурманская и Курская области. Ставропольский, Хабаровский, Приморский края. Республики: Удмуртия, Коми, Хакасия, Чувашия. Ненецкий АО.
“реципиенты”	60-100	Амурская, Архангельская, Сахалинская, Ивановская, Псковская, Астраханская, Камчатская области. Таймырский АО. Алтайский край. Республики: Карачаево-Черкессия, Адыгея, Карелия, Ингушетия, Бурятия, Мордовия.
“высокодотационные реципиенты”	менее 60	Еврейская АО. Костромская, Магаданская области. Республики: Марий Эл, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Алтай, Северная Осетия, Тува, Дагестан. Коми-Пермяцкий, Чукотский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский, Корякский и Агинский Бурятский автономные округа.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Фондовый рынок. Прежде чем рассмотреть положение на финансовом рынке в России, необходимо уточнить понятие ценных бумаг как инструмента собственности. Инструмент собственности – это свидетельство доли в собственном капитале компании. К собственному капиталу относятся:

- ☞ обыкновенные акции;
- ☞ варранты (финансовый инструмент, дающий инвесторам возможность приобрести дополнительное количество акций по определенной цене);
- ☞ конвертируемые и другие привилегированные акции, опционы;
- ☞ конвертируемые облигации.

В строгом смысле инструментами собственности являются только акции. Для понимания роли государственной собственности необходимо учитывать конкурентную основу фондового рынка: централизованное ведение торгов, однородное предложение, низкие расходы на проведение сделок, мгновенная связь, ограниченное влияние на котировки отдельных участников, а также специальные правила ведения торгов, обеспечивающие равный доступ к информации. Однако российский фондовый рынок имеет и существенные особенности:

- ☞ высокая степень риска на фондовом рынке и агрессивная политика неконкурентоспособных финансовых компаний;
- ☞ инвестиционный кризис в промышленности и сельском хозяйстве и недостаток квалифицированных специалистов;
- ☞ небольшой объем и невысокая ликвидность;
- ☞ нестабильность объемов сделок, движения курсовых цен, завышенные ожидания инвесторов и низкие инвестиционные качества ценных бумаг;
- ☞ отсутствие долгосрочной государственной политики;

☞ отсутствие открытого доступа к информации о состоянии рынка ценных бумаг.

В итоге фондовый рынок пока не выполняет в российских условиях основной задачи – обеспечение перелива капитала в наиболее перспективные отрасли экономики. С одной стороны, производственные возможности страны потенциально высоки не только в сырьевых отраслях и электроэнергетике, но и в промышленности. С другой стороны, положение промышленности, составляющей основу фондового рынка, заставляет инвесторов проявлять сдержанность.

Важный фактор, тормозящий развитие российского фондового рынка, – недостаточное привлечение инвестиционных ресурсов. Сейчас основными инструментами привлечения финансовых ресурсов в промышленное производство являются банковские кредиты, коммерческие кредиты, увеличение уставного капитала путем эмиссии акций и бюджетные трансферты. При этом стремительное сокращение бюджетного финансирования в середине 90-х гг. не компенсировалось развитием других форм финансирования.

Не востребована и такая форма привлечения инвестиционных ресурсов, как облигации предприятий. Тем более что инвестиции в облигации менее рискованны, чем инвестиции в акции (облигации имеют ограниченный срок обращения, проще реализуют имущественные права владельцев, их эмиссия позволяет избежать вмешательства кредиторов в управление). Кроме того, частные облигационные займы сокращают путь инвестиций к потребителю, так как облигационный заем дает возможность прямого получения средств. Причем приоритет всегда у мелких и средних проектов – такие суммы легче собрать и проконтролировать их использование.

Инвестиционные проекты, отвечающие международным требованиям привлекательны и для западного капитала (крупные банковско-финансовые структуры – Credit Suisse, First Boston, City Bank, Chase Manhattan, ING и др. уже имеют опыт работы на российском финансовом рынке). Тем более что инфраструктура российского фондового рынка способна обеспечить обращение таких ценных бумаг по опыту размещения субфедеральных облигационных займов.

Корпоративный сегмент финансового рынка реагирует на ситуацию вполне адекватно. При огромном инвестиционном потенциале¹⁶, в 1996 г. по оценкам в российские ценные бумаги и банки было вложено лишь 50-60 трлн. руб. (10-12 млрд. долл.)¹⁷. В настоящее время в обороте российского фондового рынка находится финансовых средств на общую сумму около 100 трлн. руб., причем более 50% из них обслуживают рынок государственных ценных бумаг (в основном ГКО), а около 40% помещены в акции приватизированных предприятий.

В целом в России сложились объективные предпосылки развития корпоративного рынка. Приоритетные направления можно выделить уже сейчас. Они связаны с накопленным внутренним рынком потенциалом и широким использованием международного опыта. Среди этих направлений:

- ☞ переход от выпуска ценных бумаг для покрытия дефицита бюджетов и привлечения оборотных средств к эмиссии в целях расширения производства;
- ☞ разработка эффективных инвестиционных проектов, на первом этапе – краткосрочных (до 1-1,5 лет), затем – среднесрочных (2-5 лет);
- ☞ фундаментальная подготовка квалифицированных менеджеров и финансовое оздоровление предприятий (реструктуризация задолженности перед бюджетами разных уровней);

¹⁶ Объем капиталов, ушедших за рубеж только в 1991-94 гг., суммарно оценивается в 35,2 млрд. долл. (IMF. Russian Economic Trends. Wash., 1995).

¹⁷ Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 7.

- ☞ переход к системе облигационных займов (в том числе облигационных займов предприятий) и эмиссия конвертируемых облигаций с возможностью трансформации кредитных отношений в имущественно-долевые;
- ☞ использование зарубежной технической помощи на базе организаторов фондового рынка (ММВБ, РТС и др.) и их ассоциаций (НАУФОР - Национальная Ассоциация участников фондового рынка, ПАРТАД - Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев и др.), регулирующих органов (Центробанк РФ, Минфин РФ, ФКЦБ) при участии региональных администраций.

Таким образом, из сдерживающих развитие российского фондового рынка факторов, наиболее значимыми являются:

- 1) незавершенность нормативной базы фондового рынка;
- 2) несовершенная налоговая система;
- 3) неразвитость инфраструктуры российского фондового рынка (технологическая несовместимость депозитарных организаций, отсутствие единых стандартов и др.);
- 4) низкий профессиональный уровень эмитентов, сдерживающий эмиссию и обращение ценных бумаг на фондовом рынке.

Резкий рост фондового рынка в России в 1990-х гг. был вызван широкой эмиссией государственных ценных бумаг и акций приватизированных предприятий, а также появлением компаний, привлекающих средства населения путем выпуска ценных бумаг.

При формировании отраслевой структуры экономики России в 1991-95 гг., деятельность фондового рынка сконцентрировалась на мобилизации ресурсов для развития банковской системы. Эмитенты, представляющие другие сферы экономики (приватизированные предприятия), только подступали к привлечению инвестиционных ресурсов через механизмы фондового рынка.

С точки зрения привлечения свободных финансовых ресурсов наиболее высокими темпами развивался рынок государственных ценных бумаг и ценных бумаг коммерческих банков, а также (1991-94 гг.) рынок ценных бумаг и их суррогатов, выпускаемыми компаниями (включая нелицензированные), привлекавшие средства населения. С точки зрения территориального перераспределения финансовых ресурсов развитие рынка государственных ценных бумаг и выпуск ценных бумаг банками способствовали усилению концентрации финансовых ресурсов в Москве и нескольких других крупных финансовых центрах.

Результатом экономических реформ стало быстрое перераспределение ранее поступавших в государственный бюджет доходов в пользу предприятий, а от предприятий - к населению. Такое перераспределение доходов явилось следствием демократизации хозяйственной жизни, но происходило оно в условиях неразвитости рыночной экономики и распределения инвестиционных ресурсов (финансового сектора), хотя доля сбережений в доходах осталась высокой. Эти сбережения трансформировались в финансовые активы не связанные с финансированием производства: в наличную валюту (население), в иностранные активы юридических лиц (бегство капиталов), а начиная с 1994 года - в государственные ценные бумаги, доходы от выпуска которых шли на покрытие бюджетного дефицита.

Одним из основных экономических факторов, влияющих на стабильность фондового рынка, являются инвестиционные качества обращаемых на фондовом рынке ценных бумаг. В настоящее время основные объемы фондовых ценностей обслуживают оборот "коротких денег" и не имеют инвестиционной направленности. Таким образом, фондовый рынок служит сегментом денежного рынка и зависит от всех текущих колебаний денежного обращения в стране.

Важнейшим условием, обеспечивающим стабильность работы участников фондового рынка, служит формирование законодательной и правовой базы их деятельности. В настоящее время фондовый рынок регулируется более чем 110 нормативными актами. Однако в законодательной базе существуют значительные пробелы, что замедляет приток инвестиций в российскую экономику.

На начало 1995 г. на российском рынке действовало уже более 2700 инвестиционных институтов. В качестве участников фондового рынка, имеющих равные права с инвестиционными институтами, выступали более 2400 коммерческих банков, в том числе более 900 акционерных банков - эмитентов ценных бумаг. На основании лицензий Минфина в России в 1997 г. работали 66 фондовых бирж и фондовых отделов товарных бирж. При этом действовало около 660 инвестиционных фондов, более 500 негосударственных пенсионных фондов и более 2500 страховых компаний.

При этом объем финансовых ресурсов на руках у населения все еще достаточно высок. С учетом наличия свободных капиталов - например, только в феврале 1997 г. объемы вкладов населения в банки достигли 129,7 трлн. руб.; в 1996 г. около 223 трлн. руб. были израсходованы на покупку валюты. Поэтому основная задача регулирования макроэкономики сегодня - содействие перетоку капиталов в реальный сектор производства и формирование рынка корпоративных ценных бумаг.

Тенденции интеграции и регионализации фондового рынка. Как показывает анализ, в ходе формирования и развития фондового рынка в 1994-97 гг. постепенно проявляется тенденция интеграции региональных рынков в единый фондовый рынок России. Основную роль в этом процессе играли:

- 1) Подключение региональных торговых площадок (валютных бирж) к торговле федеральными ценными бумагами на ММВБ.
- 2) Формирование организованного внебиржевого рынка корпоративных бумаг - Российской торговой системы, включение в эту торговлю региональных инвестиционных компаний.
- 3) Расширение спектра торгуемых в РТС акций, рост количества региональных эмитентов, развитие в регионах внебиржевого рынка акций.
- 4) Внедрение единых стандартов торговли, депозитарной и регистраторской деятельности, порядка раскрытия информации об эмитентах и совершаемых сделках (на основе деятельности ЦБ, ФКЦБ, НАУФОР, ПОРТАД, региональных комиссий по ценным бумагам).
- 5) Увеличение численности ценных бумаг на местных рынках благодаря развитию муниципальных займов и совершенствованию вексельного обращения, проникновения местных облигаций в другие регионы (размещение ОГКО на торговых площадках Санкт-Петербурга, появление "сельских" облигаций на московских торговых площадках и пр.).

Отчетливо прослеживаются особенности процессов интеграции и регионализации в различных регионах России:

- 1) Происходит усиление роли Москвы как объединяющей силы фондового пространства при одновременном развитии регионального рынка Москвы.
- 2) Совершенствуются в организационном и инфраструктурном направлении три региональных ядра: в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Новосибирске.
- 3) Регионы Поволжья, Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края основной упор делают на развитие внебиржевых рынков, их включение в сферу интересов иностранного и московского капитала.
- 4) Татарстан и Башкортостан делают упор на государственный контроль за перераспределением собственности, ориентируясь на привлечение стратегических инвесторов,

рассматривая фондовый рынок с точки зрения обслуживания госбюджета и потребностей в капитале местных предприятий.

5) Участие Дальнего Востока в общероссийском рынке ограничено акциями нескольких эмитентов и операциями АТМВБ по государственным бумагам в системе валютных бирж России. Местные фондовые рынки развиты слабо из-за отсутствия интересных ценных бумаг.

В Западно-Сибирском экономическом районе безусловным лидером развития инфраструктуры фондового рынка и центром фондовой активности является Новосибирск. В Сибирском представительстве НАУФОР зарегистрирован 51 инвестиционный институт, 18 из которых расположены в Новосибирске, а 33 - в других городах Сибири.

Из 30 крупнейших региональных инвестиционных компаний России (по итогам сделок в РТС в I квартале 1997 г.) 10 - из Новосибирска, а их совокупный оборот составляет около 12% оборота всех региональных компаний, торгующих в РТС (доля всех сибирских компаний, включая компании из Тюмени, Иркутска, составляет 20%, а с учетом оборотов компании Мегатрастойл, которая хотя и работает в Москве, но расположена в Нижневартковске - 39%). В городе работают 2 основные биржи, проводящие операции с ценными бумагами - Сибирская межбанковская валютная биржа и Сибирская фондовая биржа. Сейчас к торгам допущены акции приватизированных предприятий, ценные бумаги банков, а также облигации внутреннего валютного займа (ОВЗ). В управлении фондовых операций СМВБ к началу 1997 г. работали инвестиционные институты из 24 городов Сибири и Дальнего Востока.

В начале 1997 г. на базе Сибирской межбанковской валютной биржи открылось региональное представительство Ассоциации участников вексельного рынка (с распространением сферы деятельности на Новосибирскую, Кемеровскую, Омскую, Томскую, Иркутскую, Тюменскую и Читинскую области, Красноярский и Алтайский края, Республики Якутия, Тува, Бурятия, Алтай и Хакасия). В рамках проекта по созданию инфраструктуры общесибирского регионального вексельного рынка открыт Вексельный депозитарий в Новосибирске с целью депозитарного обслуживания, экспертизы, хранения, акцепта, платежа и протеста векселей.

Состояние региональных финансов в Омской области. К настоящему времени Россия уже вполне сопоставима со странами с развитыми рынками капиталов. Восстанавливается роль банковского сектора в воспроизводственном процессе. Соотношение совокупных банковских активов и валового регионального продукта в Омской области на протяжении 1996-97 гг. устойчиво росло - около 4% ежемесячно. В среднем за 1997 год оно составило 32,7% (в целом по России - 28,5%).

Явным лидером среди омских банков является ОАО "Омскпромстройбанк" - и по объему уставного капитала (свыше 100 млн. руб.), и как единственный, кроме филиалов иногородних банков, обладатель генеральной лицензии и лицензии на проведение операций с драгоценными металлами. Кроме ОАО "Омскпромстройбанк", еще 4 омских самостоятельных банка имеют валютную лицензию и 5 - лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг.

Наряду с традиционными филиалами крупных московских банков, таких как Омский банк Сберегательного банка РФ, Омский региональный филиал АКБ "Агропромбанк", который вошел в состав банковской группы АКБ "СБС-Агро", в области активно работают и такие известные московские структуры, как ОАО "АБ "Инкомбанк", АБ "Мосбизнесбанк", АКБ "Банк "Российский кредит". С 1 января 1998 года в Омске открылся филиал ОАО "Банк "МЕНАТЕП".

Формирование банковской системы на территории области осуществляет Главное управление Центрального банка РФ по Омской области. С одной стороны, создаются

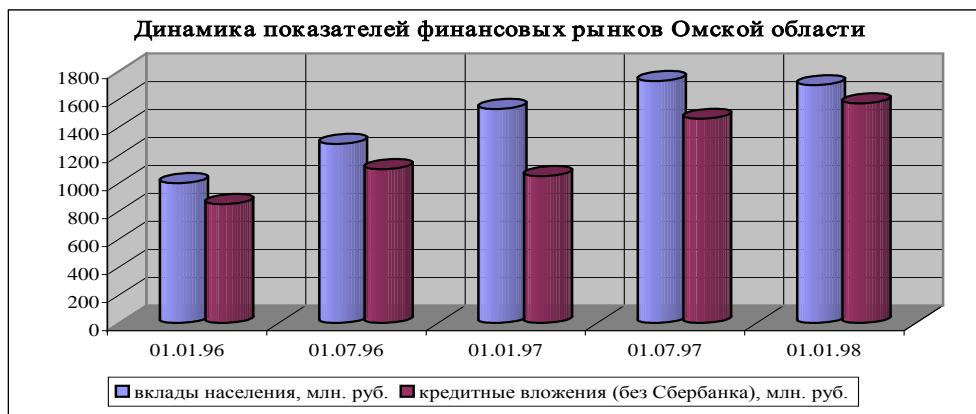
условия для прихода в Омскую область филиалов крупных банков с хорошей репутацией и высоким потенциалом. Но с другой стороны, отслеживается цель прихода этих банков. В первую очередь, приветствуются банки, которые с созданием филиалов несут новую технологию, новый уровень обслуживания клиентов и т.д. Так, течение 1997 года филиалами иногородних банков было достаточно много сделано для поддержания региональной экономики. Значительно выросли инвестированные средства, полученные от головных банков, уменьшился объем средств, возвращаемых головным организациям.

По состоянию на 1.01.1998 года на балансах омских филиалов иногородних банков числилось 533 млн. рублей таких средств, что почти в пять раз больше, чем на ту же дату прошлого года. Кроме притока внешних ресурсов, филиалам в большей мере, чем местным банкам, удалось увеличить свои активы за счет привлечения средств клиентов. В структуре вложений филиалов иногородних банков, операции кредитования местной экономики составили на конец года 55,7% и увеличились за год в 1,5 раза.

На 1.01.1998 года совокупные кредитные вложения банковской системы Омской области составили 2,6 млрд. руб., в т.ч. омских банков - 622 млн. руб.

В 1997 году были приняты Постановления “О депозитарной деятельности в РФ”, “О доверительном управлении ценными бумагами”, “Временное положение о клиринговой деятельности”, “О порядке лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг”.

Решение правовых вопросов активизировало эмиссионную и инвестиционную деятельность кредитных организаций на фондовом рынке России. Общий объем вложений за 1997 год увеличился на 36% и составил 948 млн. рублей. Из них 75% принадлежит филиалам иногородних банков. Доходы, полученные кредитными организациями от этих операций, возросли в 1,1 раза и составили в общем объеме 20,7%. Увеличились вложения кредитных организаций в акции акционерных обществ в 2,8 раза, долговые обязательства местных органов власти субъектов Российской Федерации – в 32,5 раза, векселя – в 2,2 раза.



Всего за 1997 год кредитные вложения кредитных организаций региона (без учета Сберегательного банка) увеличились на 39% и достигли 1,6 млрд. руб. По итогам 1997 года банковская система области заняла 15 место в России, а ее доля превысила 0,9% суммарных кредитных вложений российских коммерческих банков. Годовой прирост вкладов населения за этот период составил 12,5%, а их объем на начало 1998 года - 1,7 млрд. руб. Удельный вес Омской области в совокупных вкладах населения России уже несколько лет находится на стабильном уровне 1,2%.

Общий объем ценных бумаг, выпущенных в обращение кредитными организациями Омской области, вырос на 23,5% и составил на 1.01.1998 года 507 млн. рублей. Доля размещенных векселей в общем объеме выпущенных ценных бумаг по-прежнему занимает доминирующее положение и составляет почти 76%. Доля акций кредитных организаций составила почти 22% от объема выпущенных акций всеми акционерными обществами Омской области. В 1997 году из 13-ти кредитных организаций региона шесть получили лицензии на осуществление профессиональной деятельности: Банк “Соотечественники”, “Омск-Банк”, ОАО “Омскпромстройбанк”, ОАО АКБ “ИТ Банк”, ТОО КБ “Мираф-Банк”, ТОО КБ “Омский социальный коммерческий банк”.

§ 2. Рынок ценных бумаг

Основы государственной политики на рынке ценных бумаг. В ближайшее десятилетие для финансирования экономики Россия не сможет полагаться только на бюджетную систему и банковский сектор. Сегодня в России государство выступает крупнейшим заемщиком на рынке ценных бумаг и оказывает прямое влияние на его количественные и качественные характеристики. При этом государство является крупнейшим держателем ценных бумаг российских предприятий и выступает крупнейшим продавцом на рынке корпоративных ценных бумаг. На начальном этапе развития инфраструктуры рынка ценных бумаг государство проводит политику прямой поддержки инфраструктурных проектов, включающую в себя:

- ☞ участие в финансировании развития инфраструктуры рынка;
- ☞ поддержка инфраструктурных проектов, в том числе путем привлечения инвестиций международных финансовых организаций.

К особенностям российского рынка ценных бумаг относится значимость его социальной составляющей. Острота социальных вопросов в сфере развития рынка капиталов обуславливается и тем, что российские граждане потеряли значительную часть сбережений в результате инфляции, а также деятельности нелегализованных финансовых компаний в 1992-94 гг.

Функции, связанные с прямым участием государства в создании инфраструктуры рынка ценных бумаг, являются временными. Они постепенно будут полностью переданы участникам рынка. К важнейшим принципам государственной политики на рынке ценных бумаг относятся:

- а) **принцип государственного регулирования**, основанный на государственном лицензировании и регулировании всех видов профессиональной деятельности на рынке;
- б) **принцип единства нормативной правовой базы**, режима и методов регулирования рынка на всей территории Российской Федерации;
- в) **принцип максимального саморегулирования** означает, что государство делегирует часть своих функций профессиональным операторам рынка ценных бумаг, организованным в саморегулируемые организации;
- г) **принцип равных возможностей**, означающий равноправие всех участников рынка и отсутствие преимуществ у государственных предприятий;
- д) **принцип преемственности государственной политики**, означающий последовательность государственной политики и приверженность российской модели рынка ценных бумаг;
- е) **принцип ориентации на мировой опыт** и учета глобализации финансовых рынков, означающий стремление к созданию конкурентоспособного рынка ценных бумаг и предполагающий взвешенную политику по отношению к иностранным участникам.

В функциональной структуре российского рынка ценных бумаг принято выделять два уровня: межрегиональный и внутрирегиональный.

Межрегиональный уровень объединяет региональные рыночные структуры и обеспечивает взаимодействие профессиональных участников рынка ценных бумаг. К задачам, решаемым на межрегиональном уровне, относятся:

- ☞ формирование рыночной цены на акции тех или иных предприятий;
- ☞ осуществление первичного распределения ценных бумаг;
- ☞ запуск общероссийского вторичного рынка ценных бумаг;
- ☞ формирование контрольных пакетов акций;
- ☞ разукрупнение пакетов акций.

Внутрирегиональный уровень затрагивает отношения между клиентами и профессиональными участниками рынка и является основой взаимодействия участников рынка ценных бумаг. К задачам внутрирегионального уровня относятся:

- ☞ распространение информации о состоянии рынка ценных бумаг;
- ☞ производство денежных расчетов по операциям;
- ☞ осуществление депозитарной деятельности, ведение реестров;
- ☞ управление счетами в деньгах и в ценных бумагах;
- ☞ участие клиентов в торгах ценными бумагами.

С целью снижения расходов на регулирование рынка ценных бумаг и осуществления надзора государство стимулирует создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг. Согласно постановлению Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 3 июня 1998 г. № 22 все профессиональные участники рынка ценных бумаг обязаны стать членами такой саморегулируемой организации.

Государственные ценные бумаги. В 1993-96 гг. сформировался рынок государственных долговых обязательств. Ввиду доходности ГКО-ОФЗ, несопоставимой с доходностью других финансовых инструментов, этот сегмент рынка ценных бумаг долгое время оказывал доминирующее влияние на ценовую динамику. Однако пирамидальная схема обращения ГКО привела к спонтанному обвалу российских финансов в сентябре 1998 года. В дальнейшем доверие к обязательствам Центрального банка РФ во многом утрачено.

Разновидностей государственных ценных бумаг очень много - в зависимости от изменения экономической конъюнктуры одни бумаги заканчивают свой жизненный цикл, а другие выпускаются.

Классификация	Качественные характеристики
Виды	Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) Жилищные сертификаты (ЖС) Казначейские налоговые освобождения (КНО) Муниципальные финансовые обязательства (МФО) Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ) Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ) Облигации нерыночных займов (ОНЗ) Облигации сберегательного займа (ОСЗ) Облигации федерального займа (ОФЗ) Приватизационные обязательства (ПО) Смешанные облигации (СО) Территориальные векселя (ТВ) Территориальные облигации (ТО) Федеральные векселя (ФВ) Фьючерсы по ГКО
Эмитенты	Администрации (правительства) территорий (ТВ, ТО, ЖС, МФО) Коммерческие банки (фьючерсы по ГКО)

	Министерство финансов (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, СО) Фонды имущества (ПО)
Цель выпуска	Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, ПО, МФО) Инвестирование (ТО, ЖС, ОНЗ, ПО, СО) Коммерческий доход (фьючерсы по ГКО)
Срок обращения	менее 3 месяцев (ПО, МФО) 3 месяца (ГКО, ТО, КНО, ПО) 6 месяцев (ГКО, ТО, КНО) 1 год (ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, КНО, ОНЗ, СО) более 1 года (ЖС, ОЗФЗ, ОВВЗ, СО, МФО) не установлен (фьючерсы по ГКО)
Форма выпуска	Безналичная (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ТО, ОЗФЗ, КНО, ОНЗ, СО) Наличная (ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ЖС, ОВВЗ, ПО, МФО)
Обеспечение	Государственное имущество (ОНЗ, ПО) Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОВВЗ, ОНЗ, СО, МФО) Залоговый запас (ТО, ОЗФЗ) Средства инвесторов (фьючерсы по ГКО) Целевые активы (ЖС)

Источник: Управление государственной собственностью. Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. М. ИН-ФРА-М. 1997. С. 132.

Государственные краткосрочные облигации (ГКО) - наиболее ликвидные государственные ценные бумаги. Важнейшая функция ГКО – привлечение свободных средств российских банков и предприятий в федеральный бюджет. Инвестирование в ГКО является рискованным, поскольку Минфин и Центробанк участвуют в формировании ежедневного курса облигаций (путем их купли-продажи и эмиссии новых серий), что ставит рынок ГКО и доходность операций в зависимость от политических событий и действий правительства.

Жилищные сертификаты (ЖС). Целевые облигации городов России призваны облегчить приобретение жилья физическими лицами (покупка по частям). Рынок ЖС развивается, однако на нем существует ряд серьезных проблем - недостаточное обеспечение ЖС готовым жильем, потери на конечной цене квартир при снижающейся инфляции и ценах на жилье, низкая ликвидность ЖС.

Муниципальные финансовые обязательства (МФО) – аналог казначейских налоговых освобождений (КНО), призванных снизить бюджетный дефицит за счет применения зачетных схем (освобождение от местных налогов в обмен на продукцию предприятий). По сути, они являются суррогатами векселей. Пионером внедрения этих бумаг выступила администрация г. Омска в марте 1998 г. Основным недостатком МФО служит то, что МФО выпускаются вне юрисдикции Министерства финансов РФ и гарантируются лишь городским самоуправлением, банкротство которого законодательством пока не предусмотрено.

Казначейские налоговые освобождения (КНО). Предназначены для замены денег (оборотных средств) предприятий, замороженных дебиторской и кредиторской задолженностью, а также для облегчения проблемы платежей в бюджет. В Москве сформировался вторичный рынок КНО, главным участником которого являлись коммерческие банки. Преимуществом покупки КНО для предприятий служила экономия средств при уплате налогов (6–10%). В настоящее время КНО не выпускаются.

Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ). Первоначально ОВВЗ были государственными долговыми обязательствами по вкладам российских и иностранных юридических лиц во Внешэкономбанке на конец 1991 г. В настоящее время выпущены новые серии ОВВЗ, не связанные с Внешэкономбанком. Им свойственна высокая доходность в валюте (12–18% годовых) не облагаемая налогами и возможность кратко-

срочных спекулятивных операций на изменении курса. Недостатки: высокая стоимость для частных лиц, сравнительно низкая ликвидность облигаций (по сравнению с ГКО) и длительный срок хождения.

Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ) предназначены для крупных инвесторов как дополнительный инструмент привлечения доходов в бюджет. Преимущества ОЗФЗ – гарантии правительства, привязанная к международному финансовому рынку доходность + 1%. Недостатки – длительный срок обращения (3 года) и низкая ликвидность.

Облигации нерыночных займов (ОНЗ). Эти облигации не обращаются на вторичном рынке, а размещаются среди российских и иностранных юридических лиц. Предусматривается выплата доходов по ОНЗ в виде денег и государственного имущества (акциями предприятий). Доход по ОНЗ устанавливается Минфином и не всегда предсказуем. ОНЗ не предназначены для получения курсовой прибыли.

Облигации сберегательного займа (ОСЗ). Единственные в России ликвидные государственные бумаги для физических лиц. Для населения ОСЗ более привлекательны, чем банковские вклады. У этих бумаг достаточно высокая (60–95%) не облагаемая налогом доходность и их скупают банки. Специфика ОСЗ – ежеквартальная выплата доходов по купонам. Недостаток ОСЗ: их доходность Минфин объявляет раз в квартал и она полностью зависит от усмотрения правительства.

Облигации федерального займа (ОФЗ). Доходность этих бумаг определяется исходя из средневзвешенной доходности ГКО за прошедший период (квартал). В отличие от ГКО, ОФЗ не подвержены краткосрочным колебаниям конъюнктуры рынка. Поэтому ОФЗ не приносят высокий спекулятивный доход от перемещения средств из бумаг одних серий в другие. Недостатком ОФЗ служит налогообложение курсовой разницы от перепродажи, которое снижает привлекательность ОФЗ.

Приватизационные обязательства (ПО) имеют свойство выступать платежным средством по выкупу долей (акций) приватизированных предприятий. Однако, пока еще не разработаны правила и не созданы стимулы покупки государственной собственности через вложения в ПО в сравнении с прямыми инвестициями в акции приватизируемых предприятий.

Смешанные облигации (СО) представлены облигациями РАО "Высокоскоростные магистрали". Государство гарантирует их погашение и выплату процентов. СО обращаются наравне с ГКО. Привлекательность СО ограничивается неуверенностью инвесторов в наличии средств для погашения облигаций у государства.

Территориальные векселя (ТВ) и территориальные облигации (ТО) выпускались субъектами федерации для решения проблемы неплатежей и пополнения местного бюджета. К числу их недостатков относятся ограниченность территории хождения, зависимость от результата исполнения бюджетов по доходам и неразвитость рыночной инфраструктуры.

Федеральные векселя (ФВ) выступают средством отсрочки выплат федерального бюджета по госзаказам перед предприятиями и бюджетными учреждениями. С конца 1994 г. по апрель 1996 г. были в ходу казначейские обязательства (КО). По КО выплачивался доход при погашении (40% годовых). Банки и инвестиционные компании скупали КО со скидкой, не дожидаясь погашения. Недостатком ФВ является то, что не все предприятия соглашались их принимать, т.к. здесь заранее закладываются потери держателей ФВ в пользу банков и других финансовых структур.

Фьючерсы по ГКО представляют собой обязательство купить ГКО через определенный промежуток времени по определенной цене. В апреле 1996 г. при средней доходности ГКО 140% годовых фьючерсы приносили 300% дохода. Риск при работе с

фьючерсами – зависимость доходности от политических событий в России. С помощью хеджирования (операции, обратной фьючерсному контракту по ГКО) инвестор может снизить риск и вернуть вложенную сумму с вычетом биржевых комиссионных.

Ценные бумаги приватизированных предприятий. Масштабная приватизация государственных предприятий привела к появлению большого количества акций приватизированных предприятий. Развитие этого рынка акций и его инфраструктуры в сочетании с развитием рынка государственных и муниципальных ценных бумаг стало фактором вытеснения высокорискованных ценных бумаг и суррогатов ценных бумаг. Существует огромный потенциал роста этого сегмента рынка ценных бумаг как на основе повышения курсов акций крупных предприятий, так и за счет притока новых акций средних и мелких предприятий.

Межрегиональный рынок ценных бумаг. Межрегиональный рынок государственных ценных бумаг сформировался в течение 1995 г. - первого полугодия 1996 г. В этот период были запущены семь региональных торговых площадок в городах, наиболее перспективных с точки зрения потенциального объема финансового капитала. В результате рынок государственных облигаций перешел с локального (московского) на межрегиональный уровень.

4 августа 1997 г. представители Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение", администрации Новосибирской области, Московской межбанковской валютной биржи и Сибирской межбанковской валютной биржи подписали меморандум "О сотрудничестве в области развития рынка ценных бумаг в Сибири". В рамках подписанного меморандума предполагается решать следующие задачи:

- ☞ развивать в регионах инфраструктуру рынка ценных бумаг на основе сложившихся международных стандартов;
- ☞ формировать в Сибири благоприятный инвестиционный климат, обеспечить защиту прав инвесторов путем создания системы раскрытия информации об эмитентах и финансовых институтах;
- ☞ совершенствовать нормативно-правовую базу фондового рынка с выработкой предложений по ее изменению как на местном, так и на федеральном уровне.

Цель совместных действий состоит в мобилизации потенциала российского рынка ценных бумаг для регионов Сибири, их интеграции в единую общероссийскую инфраструктуру и возврате капиталов из центра в Сибирь. Наряду с подписанием меморандума руководители ММВБ и СМВБ заключили договор, предполагающий проведение работ по изучению инвестиционного потенциала предприятий, расположенных на территории Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение".

В перспективе рынок ценных бумаг будет развиваться в направлении разработки эмиссионных проектов в сфере корпоративных бумаг, т.е. акций российских предприятий. Это очень важный сегмент рынка, поскольку инвестиции здесь идут в производство. Так, покупка инвестором пакета акций более 20-25% уже считается прямыми инвестициями. Столь крупные вложения делаются инвесторами лишь тогда, когда они не собираются уходить с российского рынка.

Региональный рынок ценных бумаг в Омской области. Рынок ценных бумаг является составной частью финансового рынка. В то же время финансовые ресурсы и крупные финансовые институты сконцентрированы в Москве. Региональное расположение Омска сказывается на рискованности вложений в ценные бумаги омских эмитентов, сложности получения информации об экономическом положении региона и отдельных предприятий. Следует также отметить следующие факторы:

- ☞ отсутствие четкой государственной политики на федеральном и региональном уровне по развитию отдельных отраслей промышленности;

☞ неблагоприятный инвестиционный климат (экономический кризис, инфляция, политическая нестабильность).

Специфика Омской области, выражается в том, что большая часть собственных доходов области формируется за счет налоговых отчислений Омского нефтеперерабатывающего завода, а бюджет области является дотационным и зависит от федерального центра. Отсутствие у юридических лиц средств для крупных портфельных инвестиций усугубляется наличием большого числа предприятий военно-промышленного комплекса.

Поэтому появление ликвидных государственных ценных бумаг привело к оттоку из области инвестиционных ресурсов. Стимулом деятельности банков на рынке местных корпоративных ценных бумаг является только фактор лояльности к местным органам власти. Следствием этого стало отсутствие инвестиционных программ регионального масштаба, имеющих достаточную проработку и обеспеченность ресурсами.

Инвестиционная непривлекательность омских предприятий выражается и в том, что приватизированные предприятия, у которых государственная доля находится в федеральном или областном управлении, не имеют прибыли и не гарантируют быстрой отдачи от вложений. Существует большая доля сельских АО, имеющих специфические особенности реорганизации, а также потребность в значительных затратах на развитие местной инфраструктуры.

Кроме того, акции омских предприятий не были сконцентрированы в местных ЧИ-Фах, а ушли за пределы области, спровоцировав упадок активности инвестиционных институтов после окончания чековой приватизации. Положение усложняют региональные особенности приватизации, когда часть ценных бумаг вообще не попадает на рынок ценных бумаг из-за закрепления пакетов акций в государственной собственности и передачи их в доверительное управление определенным лицам.

Недостаток телекоммуникаций и развитой инфраструктуры фондового рынка сказывается на доступности информации о котировках, спросе и предложении на ценные бумаги в различных регионах, сложности сделок с ценными бумагами, особенно для эмитентов вне областного центра. Это усложняет общение акционера с иногородним эмитентом и его регистратором, делает невозможным защиту прав таких акционеров.

Вторичную эмиссию акций сдерживает боязнь руководства АО не справиться с ситуацией, отсутствие специалистов и средств для разработки инвестиционных проектов. В 1997 году из-за слабого контроля за движением акций ушли за пределы области контрольные пакеты таких бюджетобразующих предприятий, как АО “Омский холодохладкомбинат”, ОАО “Омский бекон”, мясокомбинат “Омский” и ряд др.

В качестве профессиональных участников на рынке ценных бумаг в пределах банковской лицензии на 01.01.97 г. имели право действовать 16 коммерческих банков и 12 филиалов иногородних банков.

Нарушения прав инвесторов при переходе права собственности на ценные бумаги во внебиржевом обороте связаны с нечеткостями ведения реестра акционеров. Вместе с тем, реестры акционеров, которые ведут специализированные регистраторы, содержат меньшее число ошибок, хотя и здесь существуют серьезные нарушения. И все же наибольшее число нарушений при ведении реестра акционеров выявлено при ведении его акционерными обществами.

В качестве наиболее активных участников омского внебиржевого рынка ценных бумаг выступают: ЗСРЦ “Инкомбанка”, ФК “Империал”, АО “Сибирский капитал”, АО “Аваль”, АО “Фондовый бизнес-центр”. Общий объем сделок на внебиржевом рынке ценных бумаг Омской области за 1995 г. оценивается профессиональными участниками близким к 50 млрд. руб., в 1996 г. - более 300 млрд. руб.

Защита прав инвесторов включающая защиту частной, государственной и иных видов собственности в Омской области, развивается с учетом подготовленности и социальной значимости отдельных групп инвесторов. Государственная политика ориентируется на следующие группы инвесторов:

- ☞ население;
- ☞ коллективные инвесторы;
- ☞ коммерческие банки;
- ☞ страховые компании;
- ☞ государство;
- ☞ иностранные инвесторы (нерезиденты);
- ☞ другие инвесторы.

Защита прав эмитентов включает в себя:

- ☞ ограничение ответственности эмитентов перед инвесторами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- ☞ контроль за скупкой крупных и контрольных пакетов акций, а также слиянием и поглощением компаний;
- ☞ раскрытие информации об инвесторах.

Государственная политика защиты интересов эмитентов дифференцируется по следующим группам эмитентов:

- ☞ предприятия оборонного значения;
- ☞ предприятия стратегически важных отраслей экономики;
- ☞ предприятия-монополисты;
- ☞ страховые компании и коммерческие банки.

Права участников регионального фондового рынка получили дополнительную защиту мерами, предусмотренными в постановлениях Главы Администрации области:

- "Об организации региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области",
- "О совершенствовании работы по защите прав вкладчиков и акционеров",
- "О концепции развития регионального рынка ценных бумаг в Омской области",
- "О мерах по упорядочению деятельности иногородних компаний на рынке ценных бумаг Омской области",
- "Об организации деятельности общественной приемной по делам вкладчиков и акционеров на территории Омской области".

Регулирование рынка ценных бумаг в Омской области. В качестве регуляторов на региональном рынке ценных бумаг в 1996 г. выступали:

- ☞ Омское региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам РФ;
- ☞ Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области;
- ☞ Финансовое управление Администрации Омской области (регистрация выпусков ценных бумаг, лицензирование инвестиционных институтов, аттестация специалистов);
- ☞ Антимонопольное управление по Омской области (согласование приобретения крупных пакетов акций);
- ☞ Главное управление Центрального банка РФ по Омской области (лицензирование и регистрация выпусков ценных бумаг и кредитных организаций);
- ☞ Комитет по управлению имуществом Омской области (лицензирование и регистрация выпусков акций специализированных фондов приватизации и их управляющих).

В качестве основного регулятора регионального рынка ценных бумаг со стороны федеральных органов власти выступает Омское Региональное отделение Федеральной

комиссии по рынку ценных бумаг, а со стороны Администрации Омской области - Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области. В компетенции Омского РО ФКЦБ находится:

- ☞ контроль за соблюдением законодательства РФ о ценных бумагах;
- ☞ регистрация эмиссии ценных бумаг;
- ☞ лицензирование брокерской, дилерской и регистраторской деятельности;
- ☞ проведение квалификационных экзаменов для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Приоритетными задачами Региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области определены:

- ☞ координация контролирующих органов на рынке ценных бумаг, в том числе через взаимодействие с Омским РО ФКЦБ;
- ☞ подготовка предложений по развитию регионального рынка ценных бумаг, а также обеспечение их экспертизы;
- ☞ мероприятия по работе с обманутыми вкладчиками;
- ☞ работа с сельскими акционерными обществами.

Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области выступила одним из основных инициаторов создания регионального Общественного Фонда защиты прав инвесторов, ее члены входят в состав Попечительского Совета этого Фонда. В Омской области суррогаты ценных бумаг, выпускавшиеся рядом компаний ("Манчжурия", "Хопер", "Сибирская трастовая компания", "ШЛ") к настоящему времени практически прекратили хождение.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг. По состоянию на 01.01.97 г. на территории Омской области действовало 28 инвестиционных институтов (около 1% от количества инвестиционных институтов России), в том числе:

- ☞ 10 компаний с лицензией на осуществление деятельности в качестве инвестиционной компании, финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- ☞ 18 компаний с лицензией на право осуществления деятельности в качестве финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- ☞ 2 независимых регистраторов, имеющих лицензию ФКЦБ РФ,
- ☞ 3 филиала иногородних регистраторов;
- ☞ 1 трансфер-агент иногороднего регистратора;
- ☞ 1 депозитарная организация, зарегистрированная в ГУ ЦБ РФ по Омской области;
- ☞ 1 филиал иногороднего депозитария.

Ценные бумаги акционерных обществ. По состоянию на 01.01.97 г. в г. Омске зарегистрировано 3079 акционерных обществ, в районах Омской области - 609 акционерных обществ. Характеризуя эмиссию ценных бумаг омских предприятий, необходимо отметить, что Финансовое управление администрации области зарегистрировало 3688 омским акционерным обществам только 1107 выпусков акций, т.е. примерно в 70% случаях акции АО не зарегистрированы. При проведении проверок ведения реестра акционеров Региональной комиссией по ценным бумагам Омской области был выявлен ряд нарушений порядка эмиссии в АО "Меком", АО "Омсккровля", АО "Текстильщик", АО "ПХБО "Восток" и др.

Из общего числа акционерных обществ в Омской области - 804 открытого типа, что составляет около 1,5% от общего количества ОАО в России. К категории наиболее покупаемых омских ценных бумаг относятся акции следующих акционерных обществ: АО "Омский НПЗ", АО "Омскэнерго", АО "Омская электросвязь". На региональном уровне ведутся операции с ценными бумагами: АО "Омский каучук", АО "Омскнефте-

продукт", АО "Омкшина", АО "Омский завод техуглера", АО "Омский завод СМС", АО "Иртышское речное пароходство", АО "Сибкриотехника".

Банки как эмитенты ценных бумаг. На 01.01.97 г. в Омской области зарегистрировано 7 акционерных коммерческих банков, которыми осуществлено 23 эмиссии обыкновенных и привилегированных акций на сумму 35,7 млрд. руб., из них:

- ☞ ОАО "Омскпромстройбанк" - 3 выпуска на 5 млрд. руб.,
- ☞ АКБ "Народный банк Сибири" - 3 выпуска на 10 млрд. руб.,
- ☞ "Омск-Банк" - 3 выпуска на 4 млрд. руб.,
- ☞ "СМИ-Банк" - 1 выпуск на 2 млрд. руб.,
- ☞ "Соотечественники" - 2 выпуска на 2,3 млрд. руб.,
- ☞ "Черлак-Банк" - 4 выпуска на 2 млрд. руб.,
- ☞ "ИТ-Банк" - 3 выпуска на 10,5 млрд. руб.

С государственными ценными бумагами в Омской области работают 11 самостоятельных банков и 6 филиалов иногородних банков, а также целый ряд профессиональных участников рынка ценных бумаг и других организаций, выступающих в качестве инвесторов. Статуса уполномоченного Министерством финансов РФ банка, как платежного агента по размещению ОГСЗ, самостоятельные коммерческие банки региона не имеют, ежедневно котировки по купле-продаже ОГСЗ выставляют Омский банк СБ РФ, Столичный банк сбережений, Банк "Российский кредит" (Омский филиал), Омская дирекция МББ, Омский филиал Нефтехимбанка, Омский филиал Кредитпромбанка.

Инвесторы на территории Омской области. По состоянию на 01.01.97 г. в Омской области действовали следующие коллективные инвесторы:

- ☞ 4 специализированных (чековых) инвестиционных фонда приватизации;
- ☞ 1 филиал иногороднего специализированного инвестиционного фонда приватизации;
- ☞ 2 инвестиционных фонда;
- ☞ 1 негосударственный пенсионный фонд, имеющий лицензию (по 1 фонду лицензия приостановлена), не имеющих лицензию - 8, филиалов иногородних негосударственных пенсионных фондов - 2;
- ☞ страховых компаний - 29, филиалов страховых компаний - 14.

Общее число акционеров в Омской области по оценочным данным на 01.01.97 г. составляет около 900 тыс. чел., в том числе по г. Омску - около 650 тыс. чел. В результате недобросовестной деятельности ряда нелегализованных финансовых компаний в области возникла проблема обманутых вкладчиков. Для ее частичного решения в соответствии с Постановлением Главы Администрации Омской области № 476-п от 20.09.95 г. был образован резервный фонд помощи обманутым вкладчикам в размере 1 млрд. руб. за счет перевыполнения доходной части областного бюджета.

§ 3. Региональные ценные бумаги

Одним из способов покрытия дефицита региональных бюджетов, реализации инвестиционных программ, ослабления зависимости от федеральных дотаций является выпуск региональных облигационных займов. Практика показывает, что регулярная эмиссия разнообразных ценных бумаг в сочетании с бюджетными мероприятиями и использованием целевых кредитных линий, способна существенно улучшить финансовую ситуацию в регионах.

Стратегия регионального займа заключается в привлечении администрацией территориального органа финансовых ресурсов для пополнения бюджета, ликвидации кассовых разрывов, кредитования социальных и производственных инвестиционных программ. При этом получение прибыли не является непосредственной целью региональ-

ного займа, так как с его помощью решаются задачи снижения нагрузки на расходную часть бюджета и пополнения доходной части за счет поступления налогов от активизации экономики.

Финансовые ресурсы с помощью региональных займов привлекаются на сравнительно благоприятных условиях (ставка доходности обычно ниже ставки кредитования, длительный срок обращения и т.д.). Это позволяет решать текущие финансовые и социально-экономические проблемы:

1. Финансирование текущего дефицита бюджета. Затраты местных властей обычно носят сезонный характер, поэтому для срочной мобилизации финансовых ресурсов требуются крупные заемные средства.
2. Погашение ранее размещенных долговых обязательств. Фактическое рефинансирование задолженности возможно лишь при наличии доверия к эмитенту и недопущении откровенно пирамидальных схем, приводящих к обвалу создаваемых пирамид.
3. Сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в региональный бюджет (ликвидация кассовых разрывов).
4. Обеспечение коммерческих банков, инвестиционных институтов и других финансовых структур резервными активами для активизации деятельности на территории региона.
5. Привлечение ресурсов для финансирования региональных программ и капиталоемких проектов без увеличения налогового бремени на предприятия. Особенно привлекательны региональные займы при решении жилищных проблем и развития местной инфраструктуры.
6. Отработка элементов долгосрочных эмиссионных программ в регионе, а также технологий выпуска и размещения ценных бумаг.

Успешное проведение региональных заимствований и реализация социально-экономических проектов за счет привлеченных средств повышает авторитет администрации, положительно влияет на социальную стабильность в регионе и отношения с федеральными властями.

Региональные займы в Российской Федерации. Далеко не все субъекты РФ выпускали ценные бумаги, и не все ценные бумаги, выпущенные в регионах, отражались в региональных бюджетах. Чаще всего выпуск региональных займов объясняется в проспектах эмиссии инвестиционными намерениями.

Однако основные причины выпуска ценных бумаг по-видимому скрыты в несоответствии финансовых возможностей и обязательств бюджетов или устремлений региональных администраций. В список крупнейших эмитентов входят крупные промышленно развитые субъекты РФ: Санкт-Петербург, Свердловская, Тюменская (с округами), Красноярская и Новосибирская области. Вместе с тем, там же располагаются Ивановская и Владимирская области, находящиеся в сложном экономическом положении.

Привлечения регионами средств за счет региональных займов в 1995-96 гг. происходило по нескольким сценариям. В Тульской, Ярославской и Тюменской областях и в республике Коми в 1996 г. расходы на обслуживание эмиссии превысили сумму привлеченных средств. Тогда как в 1995 г. ситуация была обратной. В Брянской, Саратовской, Волгоградской областях и Ямало-Ненецком АО в 1996 г. бюджет привлек средств меньше, чем в 1995 г. В Орловской, Липецкой, Ульяновской, Читинской, Еврейской и Новосибирской областях баланс доходов и расходов от эмиссии ценных бумаг за два года равен нулю.

Эффект от размещения региональных займов рассчитывается как отношение привлеченных средств и средств на погашение долга. На коротких займах обе суммы

близки, но для бюджета важно получить средства для решения текущих проблем. Так, в 1996 г. эффект от выпуска ценных бумаг для региональных бюджетов в среднем по России составил более 130%, но по регионам он значительно варьируется.

Надежность возврата средств - важнейший показатель для инвесторов. Показатель надежности рассчитывается как соотношение средств на обслуживание долга по займу к сумме доходной части бюджета. Привлечение дополнительных средств повышает стабильность регионального бюджета, но есть опасность возникновения финансовой пирамиды. Для регионов пока не существует практики банкротства.

Есть еще несколько показателей финансового состояния регионального бюджета. Один из них - соотношение дефицита бюджета и налоговых доходов. В какой-то мере дефицит характеризует степень активности администрации. Но и слишком большой дефицит способен негативно сказаться на экономическом положении региона. Пока на уровне регионов нет четких критериев надежности региональных ценных бумаг.

В 1995 г. с принятием постановления ФКЦБ "О ценных бумагах органов исполнительной власти субъектов РФ" и выходом Письма Минфина РФ от 28 июля 1995 г. "О льготах по налогообложению ценных бумаг" муниципальным ценным бумагам был придан статус государственных, и порядок налогообложения этих бумаг был уравнен с налогообложением федеральных ценных бумаг. Это обстоятельство резко повысило интерес органов самоуправления и инвесторов к муниципальным займам.

Самые крупные эмиссии в 1992-96 гг. наблюдались в Санкт-Петербурге (6 трлн. руб.), Татарстане (1 трлн. руб.) и Свердловской области (500 млрд. руб.), на долю которых пришлось около 40% номинала зарегистрированных эмиссий региональных займов. При этом в 1996 г. наблюдалась регистрация вторых и третьих эмиссий с увеличением объемов заимствований в регионах-пионерах - Санкт-Петербурге, Свердловской области, Татарстане, Новосибирской, Челябинской и Волгоградской областях.

Главному "конкуренту" региональных займов, векселям администраций, сегодня поставлен существенный барьер. Принятый 11.03.97 г. Федеральный закон "О переводном и простом векселе" фактически запрещает выпуск векселей муниципальным образованиям и субъектам федерации. Ряд наиболее активных в вексельном обращении регионов (Татарстан, Новосибирская область и др.) пытается адаптировать вексельную схему к новому законодательству, осуществляя ее от имени "стороннего" субъекта рынка (например, банка). Однако приоритет в выборе инструментов погашения регионального долга неумолимо перемещается к региональным облигационным займам.

Резкое снижение темпов инфляции в 1996-97 гг. привело к изменению средних сроков, на которые выпускаются займы. По расчетам, средний срок займа в 1992 г. составил 1,5 года, в 1996 г. - 2,5 года (за счет длительных жилищных займов). Анализ зарегистрированных в 1997 г. эмиссий показывает, что тенденция к дальнейшему удлинению сроков займов не прослеживается. Более того, наблюдается комбинация краткосрочных и среднесрочных займов.

Осуществить эмиссию на срок до 3-х лет позволяют себе регионы, завоевавшие репутацию надежных заемщиков (например, Санкт-Петербург, зарегистрировал 11.06.97 г. заем на 100 млрд. руб. сроком на 3 года) или регионы, размещением займов которых занимаются сильные финансовые структуры (проявляющие интерес к уже раскрученным регионам или к перспективным заемщикам).

Так, tandem АКБ "МКФ" и АКБ "Онэксимбанк" выступил агентом и депозитарием по размещению займов Оренбургской, Тамбовской, Омской и Читинской областей, Агинско-Бурятского АО, республики Калмыкия. При этом применяется единая схема: для каждого эмитента регистрируется три эмиссии сопоставимого объема сроком на 1, 2 и 3 года с 10% годовым купонным доходом.

В целом на рынке доминируют займы со сроком погашения 0,5-1 год, в ряде случаев - до 3 лет. Здесь сказываются три фактора: желание эмитентов повысить привлекательность своих бумаг, неготовность российского рынка к долгим срокам заимствований, приоритет краткосрочные и среднесрочные ГКО-подобных и инвестиционно-промышленных займов.

ГКО-подобные займы доминируют по количеству выпусков и по объему привлеченных средств. В 1997 году подавляющая часть регистрируемых займов субъектов Федерации принадлежала к этому типу. Первый заем был осуществлен администрацией Пермской области летом 1994 г. (50 млрд. руб.). Затем наиболее активными эмитентами стали Санкт-Петербург, Свердловская область (100, 200 млрд. руб.), Челябинская область (50, 100 и 150 млрд. руб.), республика Татарстан, Новосибирская область (70, 100, 300 млрд. руб.), а в 1997 г. к ним присоединилась Москва.

ГКО-подобные займы являются нецелевыми и эмитируются для покрытия дефицита и текущих расходов бюджета. Обеспечиваются они бюджетом и имуществом эмитента. Особенностью этих займов является размещение отдельными сериями сроком от 2 до 12 месяцев через аукционную форму продажи.

Источником дохода по ним служат депозитно-арбитражные операции (Пермская, Свердловская, Челябинская области) или бюджет эмитента (Санкт-Петербург и республика Татарстан). Довольно часто ГКО-подобные займы рассматриваются в качестве средства развития инфраструктуры регионального рынка ценных бумаг (торговых площадок, технологии торгов, увеличения числа участников, привлечения внешних капиталов и т.д.).

Успех таких займов в регионах объясняется отработанностью схемы ГКО, простотой и эффективностью технологических решений. Для них проще организовать вторичный рынок, способствуя росту ликвидности и привлекательности региональных займов. На вторичном рынке к середине 1997 г. наиболее торгуемыми были следующие ценные бумаги:

КОДО - краткосрочные областные долговые обязательства (Новосибирск).

МКО - муниципальные краткосрочные облигации (Санкт-Петербург).

ОГКО - Оренбургские городские краткосрочные облигации (Оренбург).

ОКО - областные краткосрочные облигации (Екатеринбург, Челябинск).

ОММЗ - облигации московского муниципального займа (Москва).

До середины 1997 г. прослеживалась тенденция постепенного увеличения объема вторичных торгов и снижения доходности операций с ГКО-подобными займами, обслуживаемыми долги региональных органов власти. Однако, доходность этих бумаг все же превышала доходность ценных бумаг федеральных займов и составляла на конец мая 1997 г. 23-31% годовых (по ГКО доходность была около 20%).

Самым большим по объемам операций пока является рынок МКО (около 90% вторичных торгов по региональным бумагам в 1 полугодии 1997 г. на биржах России). Однако самым динамичным по росту объемов торгов является рынок ОММЗ. Так, в марте 1997 г. объем вторичных торгов на МЦФБ по ОММЗ составлял только 109 млн. руб., в апреле - 14,8 млрд. руб., а за период с 1 по 23 мая 1997 г. - 32,92 млрд. руб. Дневной оборот составил 7 млрд. рублей.

Арбитражные региональные займы, характерные для 1992-95 гг., достигали 16% общего количества эмиссий при среднем размере заимствований 28 млрд. руб. Доля их номинала в общем объеме эмиссий составляла 7%. Займы этого вида характеризуются как:

☞ нецелевые;

☞ общего (смешанного) покрытия;

- ☞ среднесрочные;
- ☞ погашаемые в денежной форме.

Привлеченные в процессе первичного размещения таких займов средства направлялись в сферу финансовых операций - на депозиты банков, операции с государственными и корпоративными ценными бумагами, на рынок коммерческого кредитования с целью получения прибыли (арбитража). В последствии полученная прибыль расходовалась на обслуживание займа и финансирование региональных и муниципальных программ в соответствии с провозглашенными эмитентом целями.

Такого рода займы оправданы в ситуации явной или скрытой инфляции, когда региональные институты выступают в качестве посредника при преодолении высокого “входного” барьера на рынке ценных бумаг. Наиболее ярким примером арбитражной практики является Нижегородский областной заем 1994 г. По схеме эмиссии половина средств займа размещалась на депозитах банков-покупателей облигаций под 85% средневзвешенной ставки ЦБ РФ. Вторая половина средств передавалась Нижегородской траст-компании, размещавшей средства в высокодоходные финансовые инструменты, в т.ч. депозиты, ГКО и др.

Доходы, полученные от финансовых операций, использовались для купонных выплат держателям облигаций из расчета 70% ставки ЦБ РФ, на покрытие издержек обращения займа и формирование прибыли. Полученная прибыль направлялась администрацией области на финансирование реконструкции Нижегородского цирка и производства по обработке алмазов. По результатам реализации займа прибыль администрации составила всего 4,5 млрд. руб. (общий объем займа - 100 млрд. руб.).

Промышленные (социальные) инвестиционные займы составляют около 8% общего числа выпусков. Такое положение объясняется отсутствием привлекательных инвестиционных проектов в регионах и отрицательной доходностью инвестиций в реальный сектор экономики. Эти займы являются довольно крупными, они привлекают в среднем около 185 млрд. руб. В общем объеме эмиссий в Российской Федерации на их долю приходится свыше 20% заимствований.

Займы этого вида характеризуются как:

- ☞ целевые;
- ☞ смешанного покрытия;
- ☞ среднесрочные (до 5 лет);
- ☞ погашаемые в денежной или натуральной (путем обмена на акции предприятий) форме.

Основной целью этих займов провозглашается инвестиционная поддержка предприятий и инфраструктурных объектов. К ним можно отнести экологический заем правительства Ярославской области 1995-98 гг. (100 млрд. руб. по номиналу). Гарантии по промышленным инвестиционным займам, как правило, комбинированные. В условиях общей нестабильности финансового и фондового рынков промышленные займы предусматривают создание резервных (страховых) фондов, средства которых размещаются в высокодоходных финансовых институтах.

Размер фондов промышленных инвестиционных займов существенно превышает долю средств, непосредственно направляемых на инвестиционные цели. Как правило, в них предусматриваются гарантии получателям заемных средств при реализации конкретных проектов. Главной проблемой для эмитента является их размещение и своевременное погашение. Успех займа зависит от технологической простоты, привлекающей инвесторов, имиджа заемщика и ясности гарантий по займу, а также от текущей ликвидности ценной бумаги в период обращения.

Муниципальные займы. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Муниципальные облигации выпускаются в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования и обеспечиваются муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления по российскому законодательству не может превышать 15% расходной части местного бюджета.

Муниципальные облигационные займы, выпускаемые местными органами власти, традиционно делят на две основные категории: бюджетные и целевые. Первые, как и ГКО-ОФЗ, выпускаются для ликвидации кассовых разрывов и покрытия дефицита муниципального или областного бюджета. Вторые – выпускаются для финансирования социальных и производственных инвестиционных проектов территориального самоуправления. При этом получение прибыли не является непосредственной целью муниципальных займов.

В развитии российских муниципальных ценных бумаг можно выделить несколько основных этапов. Начиная с 1992 года многие субъекты РФ и органы местного самоуправления начали активную эмиссию ценных бумаг. В основном это были облигационные займы на строительство жилья (часто двух-трех домов) – объемами в 100-500 млн. рублей. Такие заимствования не оказали серьезного влияния на финансовое состояние муниципальных финансов и рассматривались эмитентами как инструмент развития рыночной инфраструктуры на подведомственной территории. Во многом именно из-за отсутствия инфраструктуры местным властям не удалось разместить выпуски целиком. Это в свою очередь снизило ожидаемый объем поступлений и не позволило реализовать намеченные программы.

Качественный прорыв в развитии муниципальных ценных бумаг произошел в 1994 году, когда одновременно в нескольких регионах начался выпуск крупных облигационных займов по схеме ГКО. Предполагалось, что эти ценные бумаги составят конкуренцию ГКО на региональных рынках. Однако, ввиду ненадежности гарантий по займу и высокой конкуренции со стороны ГКО-ОФЗ эти ценные бумаги не получили широкого распространения.

Следующим поворотным моментом в развитии муниципальных ценных бумаг стал выход субъектов Федерации и муниципальных образований на рынок внешних заимствований. В первую очередь, на рынок еврооблигаций. В отличие от федерального правительства, которые использует внешние заимствования для снижения внутреннего долга, муниципальные образования нашли во внешних заимствованиях источник дешевых среднесрочных инвестиционных ресурсов.

Основу рынка муниципальных еврооблигаций заложили облигации Правительства Москвы, первоначальный объем выпуска которых составил \$500 млн. Предполагалось, что средства займа будут направляться исключительно на реализацию самоокупаемых инвестиционных проектов, расширяющих налогооблагаемую базу города. Вторым российским муниципальным эмитентом стал Санкт-Петербург, объемы эмиссии которого составили \$300 млн.

Типы и схемы обращения муниципальных займов. Сложившаяся практика выпуска займов позволяет разделить их на несколько типов:

☞ жилищные, телефонные и т.п.;

- ☞ арбитражные;
- ☞ ГКО-подобные;
- ☞ инвестиционно-промышленные;
- ☞ социально-экологические.

Различаются займы также характером обеспечения и механизмом предоставляемых гарантий:

- ☞ общего покрытия (бюджетом и имуществом эмитента);
- ☞ доходные (доходами от реализации проектов, в которые инвестируются заемные средства);
- ☞ смешанного покрытия (общего покрытия, доходами и гарантиями других субъектов).

При размещении займов также применяются различные формы: агентская, дилерская, смешанная. Различия наблюдаются и в способах получения доходов (в натуральной форме, по купону, за счет дисконта, процентный доход и т.п.).

Выполняя задачу по нейтрализации бюджетного дефицита, муниципальные займы в зависимости от действующих факторов, а также сроков погашения и ликвидности ценных бумаг, имеют различную инвестиционную привлекательность и дают разную нагрузку на бюджеты муниципальных образований и субъектов Федерации.

Если рассмотреть уже размещенные и новые выпуски займов, то вырисовывается следующая ситуация: жилищные и телефонные займы вплоть до 1997 г. составляли около 60% от общего числа эмиссий. Однако по номиналу они составили менее 20% от общего объема эмиссий. Это обусловлено небольшим размером жилищных займов - в 1992-95 гг. их средний размер составлял не более 15 млрд. руб. Займы этого вида характеризуются как:

- ☞ целевые инвестиционные;
- ☞ доходные (смешанного покрытия);
- ☞ среднесрочные или долгосрочные;
- ☞ погашаемые в денежной и натуральной (жильем) формах.

Жилищные займы являются типичным примером целевых инвестиционных займов. Средства, полученные от реализации жилищных облигаций населению, используются главным образом для финансирования строительства жилых домов. Резервные фонды если и создаются, то не превышают 25% от объема привлеченных средств.

По форме выплаты дохода и погашения облигаций различают две модели займов. Наиболее распространенная модель предусматривает погашение облигаций жильем, и лишь в качестве дополнительной формы - денежными средствами. Эти облигации имеют двойственное выражение номинала - в рублях и квадратных метрах жилья, представляя собой обязательство предоставить инвестору определенное количество квадратных метров жилья при условии накопления необходимого количества обязательств. Такие займы выпускались в Нижегородской, Самарской, Ульяновской, Оренбургской, Новгородской и Амурской областях, Чувашии, Татарстане, в Москве, Омске, Калининграде, Екатеринбурге.

Вторая модель предусматривает выплату дохода только в денежной форме (из доходов от продажи с аукциона построенных на средства займа квартир), либо в дополнении с розыгрышами квартир. Эта модель применялась в Сыктывкаре, Ухте, Череповце и др.

К жилищным муниципальным займам примыкают немногочисленные пока телефонные займы - Люберецкого района Московской области и Нижегородской области, средства от размещения которых пошли на строительство и закупку оборудования для АТС. Обязательства при этом погашались установкой телефонных номеров или день-

гами. Телефонные займы 1996 г. в Татарстане эмитировались не самим правительством, а Министерством связи РФ (15 млрд. руб.) и АО "Казанская РТС" (8 млрд. руб.).

Общая проблема жилищных и телефонных муниципальных займов - неясные и слабо гарантированные перспективы погашения, ведущие к неполному их размещению.

Выпуск региональных ценных бумаг в Омской области преследует реализацию двух основных целей:

- 1) финансирование областных программ и инвестиционных проектов регионального значения;
- 2) сглаживание дисбалансов кассового исполнения бюджетов различных уровней.

Ценные бумаги в Омской области (облигации) чаще всего выпускаются в безналичной форме с выдачей выписки с лицевого счета и подписанием договора купли-продажи. Исключение составляют облигации жилищного займа и муниципальные финансовые обязательства (МФО) г. Омска. Средства, полученные от реализации облигаций, направлялись:

- ☞ на финансирование регионального фонда продовольствия;
- ☞ на реструктуризацию долга областной Администрации;
- ☞ на погашение задолженности перед федеральным бюджетом;
- ☞ на реализацию социальных программ;
- ☞ на покрытие бюджетного дефицита;
- ☞ на формирование бюджета развития и др.

Доходность омских облигаций обычно превышает доходность ГКО на 10-15% годовых. Для покрытия облигаций использовались средства федерального трансферта (1997 г.), средства доходной части бюджета и очередных облигационных заимствований. В качестве обеспечения чаще всего выступает государственная и муниципальная собственность. Погашение займов производится:

- ☞ денежными ресурсами;
- ☞ другими ценными бумагами (первый купонный доход);
- ☞ товарами омских предприятий;
- ☞ через взаимозачеты по задолженности в местные бюджеты;
- ☞ сельскохозяйственной продукцией (областные займы).

В декабре 1996 г. были приняты Закон Омской области и постановление Главы (Губернатора) области о выпуске первого облигационного займа на сумму 150 млрд. рублей. Срок размещения: 28 февраля - 26 августа 1997 г. Количество облигаций - 150000 штук, номинальная стоимость облигации - 1 млн. руб. Гарантией погашения облигаций и выплаты доходов по облигациям стали поступления в областной бюджет по статье "Налог на прибыль" и пакеты акций АО с государственной долей в собственности области.

Всего в 1997 году Администрация области впервые масштабно осуществила эмиссию ценных бумаг. Выпущено три облигационных займа на общую сумму 614 млрд. рублей. Самый большой по объему сельскохозяйственный заем в размере 264 млрд. рублей позволил области рассчитаться по товарному кредиту за прошлые годы. Уже первый его реализованный транш получил высокий рейтинг на российском рынке и привлек в область почти ту же сумму в виде льготного кредитования на финансирование сельскохозяйственной кампании 1997 года через банк "СБС-Агро".

В 1998-2000 годах в целях формирования бюджета развития области планируется осуществить выпуск очередного государственного займа Омской области в виде облигаций на сумму 1 млрд. руб. (деноминированных).

Ценные бумаги городского самоуправления. В 1995 г. органами самоуправления г. Омска осуществлен выпуск жилищного накопительного выигрышного займа. Пре-

дельный размер эмиссии определен в 25 млрд. руб., срок обращения облигаций с 01.03.95 г. до 01.07.97 г. Номинальная стоимость облигации - 100 тыс. руб. Общее количество размещенных облигаций составило 52540 штук (из 250000 заявленных).

На 1998 год общий объем эмиссии городских займов постановлением Главы городского самоуправления г. Омска от 4.03.98 г. № 65-п определен в сумме 400 млн. рублей.

	I выпуск	II выпуск	III выпуск	IV выпуск	V выпуск
Сумма эмиссии, млн. руб.	50	70	100	100	80
Количество, тыс. шт.	500	700	100	100	80
Номинал, руб.	100	100	100	100	100
Срок обращения, мес.	6	9	12	18	24

Средства, привлеченные от реализации облигаций, направляются на финансирование программ развития города Омска, инвестиционных проектов и покрытие дефицита городского бюджета. Для обеспечения надежности системы городских облигационных займов образован залоговый фонд из имущества, находящегося в собственности города Омска. Средства Фонда формируются за счет следующих источников:

- ☞ выручки от размещения городских облигационных займов;
- ☞ доходов от реализации городских инвестиционных проектов;
- ☞ возвратных средств, направленных на покрытие дефицита городского бюджета.

В марте 1998 г. в целях снижения дефицита бюджета г. Омска и улучшения расчетов между организациями города и области введены Муниципальные финансовые обязательства администрации г. Омска. МФО удостоверяет право держателя по наступлению просрочки платежа более 30 дней погасить задолженность по платежам в городской бюджет. Объем выпуска МФО зависит от суммы расходной части бюджета и объема лимитов на проведение зачетов. Срок обращения МФО, дисконт, номинал и дата расчетов по налоговым платежам определяются департаментом финансов администрации г. Омска. Номинал МФО установлен в размере не менее 10 млн. рублей. МФО предназначается:

- ☞ для расчета городской администрации по кредиторской задолженности за выполненные работы и услуги;
- ☞ для любых видов расчетов между хозяйствующими субъектами;
- ☞ при расчетах с городским бюджетом по налоговым и неналоговым платежам;
- ☞ при расчетах на аукционах по продаже (долгосрочной аренде) муниципальной собственности и земельных участков в г. Омске;
- ☞ при расчетах за выкуп имущества, арестованного в обеспечение погашения задолженности по налогам;
- ☞ при расчетах по арендной плате за арендованное муниципальное имущество.

При расчетах с городским бюджетом по налоговым и неналоговым платежам МФО принимаются от плательщиков, имеющих задолженность перед бюджетом более 30 дней. По окончании периода обращения (1,5 года) МФО принимается только в качестве платежного средства по погашению задолженности в городской бюджет.

§ 4. Банковская система

Основу финансовой инфраструктуры любой современной экономики составляет банковская система. Как и во всем мире, банковская система России имеет два уровня:

- 1) **Центральный банк Российской Федерации** (Банк России) с сетью своих представительств и расчетно-кассовых центров в регионах;
- 2) **коммерческие банки и банковские филиалы**. Особую структуру образуют филиалы и отделения Сберегательного банка РФ.

Центральный банк является главным банком Российской Федерации и находится в ее собственности. Он независим от органов исполнительной власти, экономически самостоятелен и осуществляет расходы за счет собственных доходов. Его основные задачи: регулирование денежного обращения - обеспечение устойчивости рубля, единой денежно-кредитной политики; надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций; выпуск и изъятие из обращения денежных знаков (эмиссия). Банк России: предоставляет кредиты; покупает, продает и хранит государственные ценные бумаги; покупает и продает иностранную валюту.

Банк России выдает и отзывает лицензии на совершение банковских операций, регистрирует уставы и ведет Книгу регистрации банков, устанавливает экономические нормативы для банков (например, минимальный размер уставного капитала). В его полномочиях осуществление надзора за соблюдением банками экономических нормативов, а также за применением законодательства о банках. Банк России осуществляет проверки операций банков, устанавливает единые правила бухгалтерского учета, статистической отчетности и совершения банковских операций, выдает предписания об устранении нарушений законодательства. В случае неисполнения предписаний Банк России предъявляет учредителям банков требования о проведении финансового оздоровления банка, о его реорганизации, замене руководителей банка или его ликвидации. Он вправе взыскивать денежные штрафы, назначать временную администрацию по управлению банком, отзывать лицензии на совершение банковских операций.

В качестве представительств Центрального Банка в регионах выступают Национальные банки (в республиках) и Главные управления (в остальных субъектах Федерации). В целом функции и полномочия всех национальных банков и главных управлений одинаковы. Представительства Центробанка не оказывают прямого воздействия на хозяйствующие субъекты, за исключением собственно кредитных организаций. По отношению к ним со стороны Центробанка могут оказываться различные виды поддержки или ограничения деятельности.

Например, у представительств Центробанка есть возможность ускорения или затягивания лицензирования отдельных видов банковской деятельности, проведения дополнительных инспекционных проверок. Кроме того, они могут ограничивать маневрирование свободными финансовыми средствами через корреспондентские счета в расчетно-кассовых центрах Банка России. Проводимая представительством Центробанка политика (в отношении внешних для региона финансовых структур, выборочная поддержка тех или иных банков, взаимодействие с региональными властями и т.д.) является существенным фактором поддержания экономической активности в регионе.

Размещение банковских учреждений. Наиболее простым показателем, характеризующим региональные особенности банковской системы, является количество зарегистрированных в регионе коммерческих банков и банковских филиалов. Такие данные ежемесячно публикуются Центральным Банком России. Так, к началу 1997 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано:

- ☞ около 2,1 тыс. коммерческих банков;
- ☞ около 5,2 тыс. банковских филиалов, в т.ч. 1,2 тыс. - Агропромбанка РФ (с 1997 г. - "СБС-Агро");
- ☞ около 38 тыс. отделений Сберегательного банка РФ.

Однако количество банковских учреждений не всегда может служить показателем развития экономики региона, так как слабо отражает качественную сторону процесса. Наиболее распространенный показатель развития банковской системы - уровень обеспеченности населения региона банковскими учреждениями. В среднем по России в начале 1996 г. на 100 тыс. жителей приходилось 1,7 банка и около 5,7 банковских

учреждений (банков и банковских филиалов). Это в несколько раз меньше, чем в развитых западных странах. Значительные региональные различия в обеспеченности населения банковскими учреждениями между субъектами Федерации (достигающие 30 раз по уровню обеспеченности коммерческими банками) объясняются многими факторами, среди которых можно выделить:

- ☞ подавление деловой активности со стороны местного руководства (регионы Черноморской полосы) и др;
- ☞ сильная конкуренция со стороны крупнейших банковских центров страны (близкое окружение Московской области);
- ☞ слабый финансовый и социально-экономический потенциал региона (ряд регионов Крайнего Севера).

С другой стороны, высокая обеспеченность региона коммерческими банками и банковскими филиалами может отражать:

- ☞ внешнеэкономическую направленность экономики (Калининградская, Камчатская и Сахалинская области);
- ☞ местные традиции финансовой политики (республики Северного Кавказа);
- ☞ относительную малонаселенность (республики Алтай, Калмыкия, Еврейская АО);
- ☞ топливно-сырьевую направленность экономики (Республика Саха (Якутия), Магаданская и Тюменская области).

Однако и показатели обеспеченности населения регионов банковскими учреждениями не во всем адекватны специфическим условиям России. Фактически физические лица почти полностью обслуживаются системой Сбербанка России. Кроме того, численность населения региона не отражает ни размеров территории, ни территориальной структуры его экономики.

В середине 1990-х г. в Российской Федерации насчитывалось около 1850 административных районов и более 600 городов республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, то есть всего около 2450 единиц. В целом по России на начало 1996 г. на одну административно-территориальную единицу приходилось чуть более одного банка и 3,3 банковских филиалов. При этом в ряде регионов на одну административно-территориальную единицу приходится менее 1,5 банковских учреждений. Неравномерность размещения банков по регионам страны является одной из наиболее ярких особенностей современной банковской системы России. Она отражает как объективные закономерности возникновения коммерческих банков в наиболее экономически развитых регионах, так и субъективные факторы (например, традиции создания собственных банков даже в малых населенных пунктах некоторых республик Северного Кавказа).

Общее количество коммерческих банков не может служить единственным показателем развития конкуренции на кредитно-банковском рынке региона и характеризовать степень его монополизации. Известны случаи, когда рост количества коммерческих банков компенсируется малым числом банковских филиалов, предоставляющих аналогичные услуги юридическим и физическим лицам, и наоборот. Это проявляется в регионах различного ранга. Так, например, в Дагестане, при огромном количестве банков, число банковских филиалов незначительно. В Находке, наоборот, банковские услуги оказываются именно банковскими филиалами.

Два последних параметра в определенной степени могут быть учтены показателем количества банковских учреждений на одну административно-территориальную единицу субрегионального уровня - административных районов и городов субъектов федерации. Этот показатель может характеризовать степень монополизации локальных рынков банковских услуг. В целом сегодня не приходится ожидать увеличения межре-

гиональных различий в количестве коммерческих банков. Уже к 1993 г. первый этап хаотичного возникновения и ликвидации коммерческих банков в регионах завершился и наступил этап относительно стабильного развития сети банковских учреждений.

Коммерческие банки. Доминирующей тенденцией развития российских банков становится концентрация банковского капитала. Причем, преобладающей формой является создание банковских групп. Концентрация капитала и активов в банках федерального уровня сопровождается их экспансией в регионы, проходящей на фоне сокращения влияния местных банков. И сегодня коммерческие банки реализуют свои региональные приоритеты через размещение своих дочерних банков и/или филиальной сети.

Филиальные сети Сбербанка и Агропромбанка России (с 1997 г. - "СБС-Агро") охватывают практически всю территорию страны с недостижимой для других банков плотностью. Их региональные банки, отделения, филиалы, проводящие согласованную финансовую политику, есть везде и не оказывают существенного влияния на межрегиональные различия банковской системы. Филиалы или дочерние банки других крупных банковских структур размещаются по всей территории страны с охватом наиболее перспективных регионов и основных финансово-промышленных центров. Такой стратегии придерживаются московские "новые" коммерческие банки, проводящие политику расширения своего влияния ("ОНЭКСИМбанк", "Менатеп", "Инкомбанк", "Российский кредит" и др.), а также ряд бывших "спецбанков" (например, "Промстройбанк", "Мосбизнесбанк" и др.).

Приход в регион этих банков, несмотря на первоначально настороженную реакцию местных банков и региональных администраций обычно способствует улучшению предпринимательского климата. Они несут новые банковские технологии, кредитные линии, привлекают инвесторов, стимулируют конкуренцию и т.д.

Степень "открытости" банковской системы (степень господства местных банков) в регионе может характеризоваться соотношением количества филиалов местных и внешних коммерческих банков. В силу того, что только столичные банки проводят активную внешнюю экспансию (исключение - Ленинградская область, где господствуют банки Санкт-Петербурга) этот показатель может использоваться для оценки влияния московских банков в регионе. В среднем около половины банковских филиалов в начале 1996 г. принадлежали "внешним" банкам (более 40% экспансии приходится на Агропромбанк РФ).

Наиболее "закрытыми", как правило, являются регионы с развитыми банковскими системами. В этих регионах разветвленная филиальная сеть вне административного центра была унаследована местным "Агропромбанком", созданным на базе территориального управления Агропромбанка СССР. Или же другими самостоятельными банками, выросшими из союзных "спецбанков" и находящимися под сильным влиянием местных властей. При этом "закрытость" региональной банковской системы может быть:

- ☞ чисто экономической, когда проникновение на региональный рынок внешних банков сдерживается высокой конкурентоспособностью местных банков;
- ☞ административной, когда проникновению в регион "внешних" банков противодействует представительство Центрального Банка и местные власти;
- ☞ смешанной, когда одновременно действуют оба этих фактора.

В наиболее открытых регионах основной перечень специальных услуг (предоставление крупных кредитов, валютные операции и т.д.) в территориальном центре выполняется филиалами московских банков. В сельских районах банковские услуги оказываются в основном местными отделениями банка "СБС-Агро" ("Агропромбанком"). Но

даже в регионах с закрытыми банковскими системами роль филиалов внешних банков достаточно высока.

До недавнего времени руководство многих регионов весьма настороженно относилось к проникновению банков из других регионов. Звучали обвинения в выкачивании финансовых ресурсов и только сейчас региональные власти стали понимать, что приход в регион сильных финансовых структур общенационального значения - это мощный фактор оживления деловой активности и улучшения предпринимательского климата.

Распределение банковского капитала выражается через показатель суммарных уставных фондов коммерческих банков региона. Это одна из ведущих характеристик финансового потенциала региона. Как правило, данный показатель находится в прямой зависимости от общеэкономического потенциала территории. Среди лидеров здесь выделяются (кроме Москвы): Башкирия, Татарстан, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская и Свердловская области.

Однако показатель суммарного уставного фонда и его производные (например, средний размер банков региона) имеют ряд недостатков. Во-первых, размер коммерческих банков не всегда отражает спектр оказываемых банковских услуг. Ряд банков, имея незначительный собственный капитал, проводят активную политику по привлечению денежных средств, и наоборот. Во-вторых, небольшая сумма уставного капитала местных банков может компенсироваться наличием в регионе филиалов крупных внешних банковских структур. В-третьих, огромные размеры собственного капитала банков региона могут отражать активную внешнюю экспансию региональных банков. Например, в Москве финансовый потенциал банковской сферы значительно превышает показатели реальной экономической мощи города.

Другим показателем, характеризующим размеры финансовых средств региона, является сумма банковских активов. Однако этот показатель составляет нерегулярно. Более поверхностная оценка может быть проведена по сумме банковских активов 200 крупнейших банков страны, на которые приходится не менее 80% суммарных активов коммерческих банков. Анализ размещения крупнейших банков отражает территориальную концентрацию банковских активов и служит отражением статистически трудноуловимого параметра качества банковских услуг.

В целом выявление качества банковских услуг может основываться только на экспертных оценках. Одним из немногих "количественных" показателей здесь является численность банков, имеющих лицензию Центробанка РФ на совершение операций в иностранной валюте, а также число банков с генеральной лицензией на все банковские операции. Общее количество банков с валютной и генеральной лицензиями в 1996 г. превышало тысячу (около 40% зарегистрированных коммерческих банков, в т.ч. около 270 - с генеральной лицензией).

Менее значимо оценки качества банковских услуг в регионе - количество банков, получивших разрешение на проведение операций с драгоценными металлами. Их число составляет около 4% от общего числа коммерческих банков. Более подробные сведения о спектре и качестве банковских услуг в регионе можно получить при анализе состава учредителей, кредитной политики, региональной стратегии, бухгалтерских балансов и годовых отчетов коммерческих банков, банковских рейтингов и по результатам специальных маркетинговых исследований.

Населенный пункт, в котором располагается хотя бы один самостоятельный коммерческий банк, считается банковским центром. Размещение банковских центров образует каркас территориальной организации банковской системы как на общенацио-

нальном, так и на региональном уровне. Ранжирование банковских центров проводится на основе 5 показателей:

- 1) число зарегистрированных банков;
- 2) число “внешних” филиалов;
- 3) суммарный уставный фонд банков центра;
- 4) число банков, имеющих лицензии на совершение операций в иностранной валюте;
- 5) общее число филиалов, принадлежащих банкам данного центра.

Первые два места в этом списке не требуют особых комментариев. Можно лишь отметить, что Санкт-Петербург испытывает растущую конкуренцию со стороны крупных региональных банковских центров. Места с 3-го по 10-е занимают межрегиональные финансово-банковские центры. Не случайно в 6 из них (Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Самаре и Владивостоке) действуют валютные биржи, которые хотя и уступают по объему операций Санкт-Петербургской и Московской валютным биржам, однако являются важным фактором деловой активности в тяготеющих регионах.

Далее расположились банковские центры регионального значения, ориентирующиеся на обслуживание ограниченной территории. Большинство из них – региональные административные центры. Но среди них встречаются и города, обладающие крупным финансовым потенциалом (столица нефтедобывающего Приобья - Нижневартовск, центры автомобилестроения - Тольятти и Набережные Челны, внешнеторговые порты - Новороссийск и Находка).

Начиная с 8-го десятка преобладают города, не имеющие высокого административного статуса, которые играют роль банковских субцентров в регионах. Встречающиеся в этой части списка административные центры субъектов Федерации по каким-то причинам отстали в формировании банковской инфраструктуры, либо не имеют необходимого финансово-экономического и социального потенциала.

Среди административных центров с относительно невысоким рейтингом - Пенза, Омск, Курск, Ульяновск, Улан-Удэ, Рязань, Архангельск, Чебоксары, Воронеж, Абакан, Иваново, Киров. Здесь же оказались крупные промышленные центры, развитие которых в качестве банковских центров сдерживается отсутствием административного статуса (Новокузнецк, Дзержинск, Тольятти, Набережные Челны, Орск). Подтверждением этого является то, что в число 100 банковских центров не попали города, не уступающие по экономическому потенциалу многим региональным центрам - Ангарск, Златоуст, Каменск-Уральский, Магнитогорск, Нижний Тагил, Норильск, Прокопьевск и др.

100 крупнейших банковских центров России

1. Москва	26. Казань	51. Нальчик	76. Комсомольск-на-Амуре
2. Санкт-Петербург	27. Якутск	52. Ставрополь	77. Улан-Удэ
3. Екатеринбург	28. Мурманск	53. Черкесск	78. Череповец
4. Ростов-на-Дону	29. Нижневартовск	54. Рязань	79. Ухта
5. Уфа	30. Благовещенск	55. Набережные Челны	80. Сочи
6. Новосибирск	31. Кемерово	56. Киров	81. Владикавказ
7. Нижний Новгород	32. Петропавловск-Камчатский	57. Саранск	82. Бийск
8. Краснодар	33. Ярославль	58. Иваново	83. Великие Луки
9. Самара	34. Тула	59. Элиста	84. Горно-Алтайск
10. Владивосток	35. Калуга	60. Йошкар-Ола	85. Майкоп
11. Челябинск	36. Тверь	61. Белгород	86. Новокузнецк
12. Махачкала	37. Вологда	62. Новгород	87. Балаково
13. Томск	38. Петрозаводск	63. Смоленск	88. Ноябрьск
14. Пермь	39. Воронеж	64. Чита	89. Псков
15. Тюмень	40. Оренбург	65. Сыктывкар	90. Брянск
16. Саратов	41. Брянск	66. Владимир	91. Пятигорск

17. Калининград	42. Барнаул	67. Чебоксары	92. Орск
18. Красноярск	43. Новороссийск	68. Тамбов	93. Обнинск
19. Ижевск	44. Астрахань	69. Архангельск	94. Энгельс
20. Иркутск	45. Тольятти	70. Пенза	95. Подольск
21. Волгоград	46. Ульяновск	71. Орел	96. Новочеркасск
22. Южно-Сахалинск	47. Омск	72. Курск	97. Мытищи
23. Грозный	48. Кострома	73. Находка	98. Дзержинск
24. Магадан	49. Курган	74. Сургут	99. Нижнекамск
25. Хабаровск	50. Липецк	75. Волгодонск	100. Воркута

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Уровень развития банковской системы региона можно оценить, сложив места, занятые регионом в ранжированных рядах 4-х показателей (количество зарегистрированных банков, число банковских филиалов, уставный фонд и число банков с валютными лицензиями). Вряд ли нужно доказывать, что при равных условиях инвестиционный климат окажется благоприятнее в регионах с развитой банковской системой.

Распределение регионов РФ по уровню развития банковской системы

Уровень развития	Регионы
Сверхвысокий	г. Москва
Очень высокий	г. Санкт-Петербург, Башкирия, Татарстан, Краснодарский край, Московская, Ростовская, Свердловская и Тюменская области
Выше среднего	Республики: Дагестан, Саха (Якутия), Удмуртия. Красноярский, Приморский края. Волгоградская, Иркутская, Калининградская, Нижегородская, Новосибирская, Пермская, Саратовская и Челябинская области
Средний	Республики: Коми, Марий Эл, Чувашия. Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края. Амурская, Архангельская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Магаданская, Мурманская, Омская , Оренбургская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области. Ханты-Мансийский АО.
Ниже среднего	Республики: Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и Карелия. Астраханская, Белгородская, Брянская, Ивановская, Камчатская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Псковская и Рязанские области.
Низкий	Республики: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Мордовия, Северная Осетия, Тува, Хакасия. Владимирская, Курская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Тамбовская и Читинская области. Еврейская АО. Ямало-Ненецкий АО.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Каждый коммерческий банк проводит специфическую процентную политику, которая зависит от множества рыночных и "внерыночных" факторов и условий. Постепенно возрастать роль и чисто региональных факторов (например, уровня развития и типа банковской системы, степени ее "открытости", уровня конкуренции на банковском рынке и т.д.). В настоящее время полные данные о процентных ставках во всех регионах России не публикуются. О существующих межрегиональных различиях можно судить лишь на основе косвенной информации, охватывающей крупные экономические районы и основанной на выборочных данных. При этом региональные различия в процентных ставках весьма существенны.

Процентная ставка по кредитам предприятиям в отдельных регионах России (начало 1997 г.)

Регионы	Средневзвешенная процентная ставка по кредитам		
	до 1 мес.	1-3 мес.	3-12 мес.
Северо-Западный	34,1	62,0	52,9
Северо-Кавказский	47,6	45,5	48,0
Уральский	61,0	57,5	63,0
Западно-Сибирский	76,4	59,1	71,4
Восточно-Сибирский	71,4	61,9	76,4
Дальневосточный	87,4	70,0	25,9

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Банковская система Омской области. Тенденция сокращения количества кредитных организаций в Омской области в целом соответствует общероссийской ситуации. Из числа зарегистрированных Омских банков, активно функционируют лишь 9 (50,0%). В результате исключения 26 отделений Омского регионального филиала Агропромбанка из книги государственной регистрации кредитных организаций, количество филиалов банков, включая Омский банк Сбербанка России, сократилось до 71. По состоянию на 1.06.98 г. структура Омского банка Сбербанка включала 33 отделения. Три омских банка открыли филиалы в других регионах. За пределами области находится 5 представительств омских банков, в том числе одно за рубежом.

Количество зарегистрированных коммерческих банков в Омской области (на 1.06.98):

Всего коммерческих банков – 18;
Количество действующих кредитных организаций – 13;
Количество филиалов – 71,
в том числе:
омских банков – 22,
иногородних банков – 49.

В сравнении с общероссийской ситуацией в области ощущается дефицит кредитных учреждений. Обеспеченность банковскими организациями на 10 тысяч жителей составила на 1.01.1998 года - 35%. Тогда как по России данная цифра находится на уровне 40%. В 1997 году основная доля собственных кредитных ресурсов коммерческих банков в Омской области была направлена на кредитование предприятий производственной сферы. Анализ кредитного портфеля свидетельствует о том, что коммерческие банки отдают предпочтение быстро окупаемым операциям - удельный вес краткосрочных кредитов составил 88,7%.

Центральный Банк РФ постоянно повышает требования к показателям финансовой устойчивости банковской системы. Прежде всего, это относится к собственным активам кредитной организации в соответствии с международными стандартами. На 1.04.1998 года величина собственных средств (капитал) действующих омских банков составила 459 млн. рублей. Распределение банков по группам, в зависимости от размера собственных средств, выглядит следующим образом:

1 группа. С величиной капитала свыше 5 млн. экю на сегодняшний день осуществляют свою деятельность 2 банка. По нормам, установленным Банком России, с 1999 года только эти 2 банка смогут осуществлять весь перечень банковских операций.

2 группа. Банки, имеющие от 1 до 5 млн. экю, будут выполнять ограниченный круг банковских операций. В эту группу вошли 5 кредитных организаций.

3 группа. В третью группу банков, имеющих размер собственного капитала менее 1 млн. экю, включены 2 банка. Если их руководству не удастся нарастить собственный капитал, то банки ожидают реорганизационные или ликвидационные процедуры.

В соответствии с критериями финансового состояния банков на 1.04.1998 года к категории “проблемных” относилось 2 банка, суммарные показатели которых весьма скромны. На их долю приходится 1,8% от общего объема капитала коммерческих банков и 2,3% суммы баланса. В 1997 году ко всем проблемным банкам применялись принудительные меры в виде ограничений на совершение отдельных банковских операций. Всего из 9 кредитных организаций, у которых были отозваны лицензии, три банка арбитражным судом признаны банкротами. Однако здесь нельзя не учитывать социальные последствия, связанные с банкротством кредитных организаций.

По данным балансов тех банков, у которых отозваны лицензии на проведение банковских операций - сумма остатков вкладов граждан составила в них 21 млн. рублей, что составляет около 1% всех вкладов жителей области. Остатки средств обязательного резервирования банков с отозванными лицензиями составили 5,0 млн. руб., т.е. в сред-

нем удовлетворяется только 24% требований физических лиц. Общая же сумма требований юридических и физических лиц к банкам с отзывными лицензиями составила в 1997 г. более 93 млн. рублей.

Главное управление Центрального банка РФ по Омской области анализирует финансовое состояние структурообразующих предприятий области в рамках проекта “Центр мониторинга предприятий”. Основная цель - ранняя диагностика возможных проблем кредитных организаций региона. Анализ проверок коммерческих банков показывает типичные причины их нестабильности. Значительную часть прибыли банки получают от ссудных операций, поэтому для них важна минимизация именно кредитного риска, т.е. риска неплатежа заемщика по выданной ссуде.

Сокращение реальных процентных ставок в 1997 году явилось фактором снижения доходности основных банковских операций. Прибыль кредитных организаций за этот период составила 95,3 млн. рублей, в т.ч. самостоятельных банков - 42,7 млн. рублей, что в 2,3 раза ниже, чем в 1996 году. Филиалами иногородних банков окончательный финансовый результат сформирован в размере 52,6 млн. рублей, что также меньше показателя 1996 года в 3 раза. Таким образом, всеми банками и филиалами получено прибыли столько, сколько в 1996 году имели одни только самостоятельные банки.

Важнейшим инструментом денежно-кредитной политики служат обязательные резервы кредитных организаций. В течение 1997 года Банк России проводил постепенное выравнивание нормативов обязательных резервов, а в январе 1998 года для них был установлен единый норматив. По данным ежемесячной отчетности к концу января 1998 года сумма сформированных обязательных резервов составила 169 млн. российских рублей и 9 млн. рублей в иностранной валюте.

Обязательные резервы кредитных организаций выполняют две функции. В макроэкономическом плане они ограничивают рост денежной массы, решая задачи обуздания инфляции и стимулирования экономической активности. Кроме того, обязательные резервы выступают в качестве гаранта обязательств банков перед клиентами. Так, в 1997-98 гг. на возмещение ущерба вкладчикам АКБ “Омторбанк” из фонда обязательного резервирования было выплачено 992 тыс. руб. Выплата вкладов производилась в размере 41% признанных требований каждого вкладчика.

Огромное значение для эффективного функционирования экономики региона имеет надежная и бесперебойная система расчетов. В 1997 году Главным управлением внедрена многорейсовая обработка платежных документов. Теперь коммерческие банки области получили возможность проводить расчетные операции 13 раз в день. Это существенно влияет на “расшивку” неплатежей в экономике Омской области.

Большую роль в ускорении денежного оборота играет внедрение безналичных расчетов посредством пластиковых карт. В 1998 г. на территории Омской области развивалось 6 платежных систем. Участниками этих систем стали 11 кредитных организаций, которыми эмитировано 167 тыс. пластиковых карт. Годовой объем платежей через банкоматы приблизился к 230 млн. рублей. Доля безналичных расчетов посредством пластиковых карт в розничном товарообороте выросла за 1997-98 гг. в 10 раз, составив 2,1%. После кризиса августа 1998 года роль пластиковых карт упала до нуля, однако сама инфраструктура сохранила свой потенциал.

Покупка и продажа наличной иностранной валюты населению остается наиболее распространенным видом операций банков, имеющих валютную лицензию. Объем иностранной валюты, проведенной в 1997 году через кассы банков, в сравнении с 1996 годом увеличился в 1,38 раза и составил 1577,7 млн. долларов США. 90% этого объема приходится на омские филиалы московских банков. Через обменные пункты в 1997 году населением области приобретено наличной иностранной валюты на 356,0 млн. дол-

ларов США. Вместе с тем, населением продано через обменные пункты валюты на 101,3 млн. долларов США. Операции с иностранной валютой в Омской области проводят 5 уполномоченных банков и 10 филиалов иногородних банков. В течение 1997 года наблюдалась тенденция роста валютного рынка. Так, валютные активы на 1.01.1998 года увеличились на 12% и составили сумму, эквивалентную 95,5 млн. долларов США.

Отличительной чертой 1997 года стало сокращение удельного веса кредитов в иностранной валюте, а доходность кредитного рынка снизилась в 1997 году по сравнению с 1996 годом более чем в 2 раза. Однако финансовый кризис осени 1998 года способен на длительное подорвать доверие банков к российскому рублю. Причина этой ситуации кроется в том, что на момент кризиса почти 57% вложений омских банков приходилось на ГКО. Резкое падение рубля и отказ государства от погашения обязательств поставил банковскую сферу на грань банкротства.

Вместе с тем нельзя не сказать о той положительной роли, которую играют омские банки в стабилизации региональных бюджетов всех уровней и размещении ценных бумаг регионального значения. В целом, раздел омского финансового рынка на сферы влияния сегодня уже завершен и степень его дифференциации по основным показателям приближается к общероссийскому уровню. Так, банк «СБС-Агро» сосредоточил свои усилия на льготном кредитовании местных сельхозтоваропроизводителей за счет средств федерального бюджета. Несмотря на то, что на этот сегмент фондового рынка (прежде поделенный в РФ с «Альфа-банком») в 1998 году добавилось еще 10 московских банков, в Омской области у «СБС-Агро» конкурентов пока нет.

Западно-Сибирский региональный центр ОАО «АБ «Инкомбанк» реализует на территории области следующие инвестиционные проекты:

- ☞ реконструкция и расширение мощностей пивоваренного производства на ЗАО «Росар» (уже вложено \$10 млн.);
- ☞ создание современной сети сотовой связи на территории г. Омска стандарта GSM-900 (уже вложено \$12,2 млн.);
- ☞ формирование мясного холдинга на базе ОАО «Омский бекон» (банком разрабатывается программа на общую сумму порядка \$20 млн.);
- ☞ строительство установки каталитического риформинга на Омском нефтеперерабатывающем заводе (вложено \$20 млн.), что позволит ОНПЗ производить до 1 млн. тонн неэтилированных бензинов в год;
- ☞ совместные проекты с областной и городской администрациями, например, по приобретению пассажирского транспорта (\$10 млн.).

Омский банк Сбербанка РФ максимальное внимание уделяет капитальному строительству новых офисов. Омская дирекция Мосбизнесбанка специализируется на льготном кредитовании малого и среднего бизнеса по линии Международного Банка Реконструкции и Развития (МБРР). Инвестиционно-торговый банк (ИТ-Банк) занимается обслуживанием городского бюджета г. Омска и торговлей акциями местных предприятий.

§ 5. Финансы предприятий

Финансовое состояние предприятий региона отражает экономическое благополучие, эффективности управления и общую экономическую конъюнктуру в регионе. Чем больше в регионе финансово устойчивых предприятий, тем больше в нем платежеспособных партнеров, заказчиков и потребителей, лучше перспективы экономического роста и благоприятнее инвестиционный климат. Проблема состоит в том, что действующая статистика плохо фиксирует реальное состояние корпоративных финансов

региона, особенно в условиях, когда “уход” от налогов и неплатежи предприятий стали основным способом адаптации к неблагоприятным условиям хозяйствования.

Определенное представление о финансовом состоянии предприятий региона можно получить на основе анализа дебиторской (предприятиям) и кредиторской (предприятий) задолженности, доли просроченной задолженности в общей сумме, соотношения дебиторской и кредиторской задолженностей, объема налоговой недоимки, размера просроченной задолженности по выплате зарплаты, задолженности по погашению банковских кредитов, среднему уровню рентабельности производства и т.д. Большинство этих показателей публикуется в общероссийских и региональных статистических сборниках, сообщениях статистических органов о социально-экономической ситуации в регионах.

Еще более полезным может оказаться отслеживание динамики этих параметров (некоторые из них могут сравниваться в региональном разрезе только во временной ретроспективе, т.к. данные по другим регионам труднодоступны). Например, опережающий рост просроченной кредиторской задолженности может служить признаком обострения кризиса неплатежей.

Ключевая проблема при анализе состояния финансов предприятий региона - извлечение из многочисленных и часто противоречащих показателей качественно определенной оценки:

а) каково состояние корпоративных финансов региона на фоне соседних (сопоставимых по структуре и уровню развития) или всех регионов России;

б) как изменилось состояние корпоративных финансов за последние 3-6-12 месяцев (более короткий или длинный периоды менее информативны).

При ее решении можно попытаться вывести сводный индекс состояния корпоративных финансов региона. Самый простой способ - ранжирование российских регионов по основным показателям с последующим расчетом рейтинга интересующего региона.

Распределение регионов по доле убыточных предприятий по итогам 1996 г.

Доля убыточных предприятий	Значение, %	Регионы (в порядке увеличения доли убыточных предприятий)
низкая	менее 35	Москва и Санкт-Петербург. Ярославская, Челябинская, Белгородская, Липецкая, Самарская, Вологодская, Свердловская области. Ставропольский край. Республики Татарстан и Чувашия.
ниже среднего	от 35 до 40	Калужская, Нижегородская, Воронежская, Ростовская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская, Тульская, Тамбовская, Пермская области. Краснодарский край. Республика Башкортостан.
средняя	от 40 до 45	Владимирская, Тверская, Астраханская, Ульяновская, Калининградская, Мурманская, Брянская, Оренбургская, Псковская, Курская, Орловская, Новгородская области. Красноярский и Приморский края. Республика Удмуртия.
выше среднего	от 45 до 50	Кемеровская, Тюменская, Кировская, Томская, Рязанская, Пензенская, Курганская, Костромская, Смоленская области. Республики: Северная Осетия, Мордовия, Кабардино-Балкария, Хакасия. Ханты-Мансийский и Усть-Ордынский Бурятский АО.
высокая	от 50 до 55	Ивановская, Омская , Иркутская, Камчатская, Сахалинская области. Хабаровский край. Ямало-Ненецкий АО. Республики: Марий Эл, Адыгея.
очень высокая	более 55	Архангельская, Амурская, Магаданская, Читинская области. Еврейская АО. Республики: Дагестан, Карачаево-Черкессия, Коми, Карелия, Алтай, Якутия, Бурятия, Тува, Калмыкия. Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Чукотский, Агинский Бурятский, Таймырский и Эвенкийский автономные округа.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Подчиненность системы бухгалтерского учета целям налогообложения искажает реальную картину финансово-экономического состояния предприятия. С одной стороны, действующая система бухгалтерского учета приводит к искажению соотношения доходов и расходов предприятий, обложению налогами фиктивной прибыли, возникающей при продаже продукции по цене ниже себестоимости, лишает предприятия права самостоятельной квалификации расходов на капитальные и текущие затраты, на текущие затраты и расходы будущих периодов. С другой стороны любое предприятие объективно стремится минимизировать отчетные показатели полученной прибыли.

Существующая государственная статистика направлена на обеспечение органов государственной власти необходимой информацией и позволяет лишь частично удовлетворить спрос предприятий на маркетинговую информацию. Недостаточный объем достоверной экономической информации наряду с неразвитостью информационной инфраструктуры российской экономики затрудняет принятие управленческих решений на уровне предприятий и определение степени инвестиционного риска при заключении договоров.

Платежеспособность предприятий. На фоне длительного промышленного спада в России снижается платежеспособность предприятий: к началу 1997 г. количество убыточных предприятий в промышленности перевалило за 42%. В 1996 г. задолженность российских предприятий составила около 530,8 трлн. руб.¹⁸ Падение объемов производства и платежеспособности приводит к сокращению инвестиций. В 1996 г. объем инвестиций в основной капитал сократился до 26,7% к уровню 1989 г.¹⁹, а в I полугодии 1997 г. упал по официальным данным Госкомстата еще на 9%²⁰.

Основная часть предприятий предпочитает инвестиции из собственных средств, не связывая себя обязательствами перед рынком²¹. При этом большая часть промышленных предприятий находится в частной и смешанной (частно-государственной) собственности, доля акционерных обществ, полностью реализовавших свои акции, не превышает 40%, а 20% эмитированных акций - остаются у эмитента.

На современном этапе сложились предпосылки для прямого выхода предприятий на рынок капиталов через выпуск ценных бумаг: существует огромный спрос на капитал со стороны предприятий и на корпоративные бумаги со стороны рынка. Внешние инвесторы уже отработали схемы вложения капитала в акции российских предприятий, а для мобилизации внутренних сбережений определены принципы формирования коллективных инвестиций.

Ситуация такова, что снижение инфляции и процентных ставок по кредитам в 1995-97 гг. не привело к росту инвестиций в промышленное производство. Недостаточный уровень инвестиций обусловливается неготовностью предприятий к эффективному освоению средств из-за низкого качества управления. И, с другой стороны – с рискованностью инвестирования в российские предприятия (незащищенность прав собственности, риск потери средств из-за плохого управления, непрозрачность финансового состояния предприятия и др.). Можно выделить целый ряд основных препятствий на пути к рентабельному функционированию российских предприятий:

1. Неэффективность системы управления

- ☞ отсутствие стратегии в деятельности предприятия и ориентация на сиюминутные результаты;
- ☞ недостаточное знание конъюнктуры рынка;

¹⁸ Россия: мониторинг, анализ, прогноз. 1997, № 6, с. 32.

¹⁹ Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 3.

²⁰ Известия. 1997, 17 июля.

²¹ Экспертный институт. ТПП. Конкурентоспособность российских предприятий. – М.: 1996. с. 84-88.

- ☞ низкий уровень квалификации менеджеров и персонала, отсутствие трудовой мотивации работников;
- ☞ неэффективность финансового менеджмента и управления издержками производства.

2. Низкий уровень ответственности руководителей предприятий перед участниками (учредителями) за сохранность и использование имущества, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности. Несмотря на законодательное закрепление возможности контроля акционеров (участников) за деятельностью исполнительных органов предприятия, действенный механизм разграничения полномочий пока не сформировался.

3. Низкие размеры уставного капитала акционерных обществ. В современных условиях уставный капитал акционерных обществ, как показатель масштаба деятельности предприятия не выполняет главной функции - обеспечения минимальных гарантий возможных требований кредиторов. Так, на начало 1996 года более 85% акционерных обществ имели уставный капитал менее 100 млн. руб. и только у 3% обществ уставный капитал превосходил 1 млрд. рублей.

4. Отсутствие эффективного механизма исполнения решений судов, особенно в части обращения взыскания на имущество должника.

5. Необеспеченность единства предприятия как имущественного комплекса. Трудно говорить о долгосрочных инвестициях, пока реально не обеспечено право собственности на землю. Вопросы продажи земельных участков, расположенных под объектами недвижимости предприятий, решаются крайне медленно.

6. Высокие расходы на содержание объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства.

7. Перекрестное субсидирование и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, оказывающих существенное влияние на конкурентоспособность продукции российских предприятий.

8. Отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия у акционеров (участников), руководителей предприятия, потенциальных инвесторов и кредиторов, а также у органов исполнительной власти.

Финансы омских предприятий. Одним из основных источников формирования валютных ресурсов на внутреннем рынке региона является внешнеэкономическая деятельность предприятий. В 1997 году по Омской области удельный вес недопоступления импортных товаров составил 6% объема импорта, а экспортной выручки – 3% контролируемого экспорта, что гораздо ниже среднероссийских показателей. Одновременно в 1997 году резко снизился объем экспорта, контролируемого уполномоченными банками (филиалами) Омской области. На сегодняшний день остаются неохваченными таможенно-банковским контролем 40% внешнеторгового оборота области. Такое положение дел сохраняет определенные каналы “утечки” средств за рубеж, а, следовательно, оттока определенной части финансовых ресурсов из экономики области.

Продолжает оставаться положительным сальдо внешнеторгового баланса (превышение экспорта над импортом), которое в 1997 году сложилось в размере 420 млн. долл. США. Предприятиями региона активно привлекаются кредиты Международного банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития через 5 уполномоченных банков. Кроме того, за 1997 год на основании разрешений Центрального Банка России в область привлечено средств от юридических лиц-нерезидентов на сумму 22,1 млн. долларов США.

В целом по области увеличение объемов кредитования в апреле 1998 года было сформировано ростом долгосрочных кредитных вложений (на 9,5 млн. руб.), краткосрочных кредитных вложений (на 115,9 млн. руб.) и просроченной задолженности по предоставленным кредитам (на 33,1 млн. руб.). Также в 1998 г. наблюдался рост кредитных вложений коммерческих банков в экономику области (до 1969,6 млн. руб. на 1.05.98 г.).

Экономический потенциал и финансы предприятий во много определяются состоянием основных производственных фондов. Основные фонды омских предприятий на конец 1996 года составляли 59,3 трлн. руб. Динамика изменений в отраслевой структуре стоимости фондов, с учетом бурного периода экономических реформ, выглядела следующим образом:

Изменение структуры основных фондов по основным отраслям экономики (числ. - млрд. руб., знам. - %)

	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	155,8 100,0	4305,6 100,0	22998,0 100,0	64166,0 100,0	59311,0 100,0
Промышленность	88,7 56,9	2307,4 53,6	10298 44,8	27333 44,8	23058 38,9
Строительство	12,4 8,0	325,3 7,6	1240,7 8,0	3156,2 4,9	1835,4 3,1
Транспорт и связь	23,7 15,2	656,0 15,2	5064,9 22,0	12441,1 19,4	14328 24,2
Торговля, общепит, МТС и сбыт	4,5 2,8	182,1 4,2	615,0 2,6	1614,5 2,6	1462,7 2,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,2 5,9	213,3 5,0	3428,9 14,9	12197,8 19,0	16952 28,6
Всего учитываемые отрасли, %	88,4	85,4	89,1	88,1	97,9

Как видно из таблицы, отраслевая структура основных фондов существенно изменилась. Эти перемены являются результатом действия целого ряда факторов:

- ☞ в результате передачи ведомственного жилья, предприятий энергетики и инженерных коммуникаций городскому самоуправлению резко увеличились фонды жилищно-коммунального хозяйства (кроме котельных, жилые здания не входили в состав основных производственных фондов);
- ☞ в 1996 году в ряде отраслей произвели пересмотр индексной переоценки фондов, что вызвало снижение стоимости основных средств;
- ☞ в отрасли “Транспорт и связь” действительно шли инвестиционные процессы и вводились новые мощности;
- ☞ удорожание основных средств происходило неравномерно и это тоже оказало влияние на изменение отраслевой структуры экономики.

Кроме того, прирост оплаты труда в целом по предприятиям Омска опережал прирост продукции, хотя динамика этих показателей по отраслям была разной. Нельзя не отметить особенности 1995 года - исключения в ряду лет, характеризующих спад в работе омских предприятий и организаций. Однако наметившийся перелом к лучшему закончился уже в 1996 году. Такая динамика производства продукции вызвала негативные изменения и в показателях производительности труда.

Производительность труда в отраслях экономики

Отрасль	Производительность труда (в текущих ценах, руб. реализованной продукции на 1 руб. ФОТ)				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	8,0	7,4	5,8	9,9	6,6
Промышленность	10,2	11,6	11,3	19,1	13,5
Строительство	4,3	5,1	5,1	10,4	4,5

Транспорт и связь	3,9	4,5	5,5	7,7	6,6
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	28,6	16,9	5,2	7,5	2,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,1	3,7	3,5	6,0	6,0

Производительность труда существенно снизилась, что в условиях сокращения объемов производства товаров и услуг приводит к двум ключевым последствиям:

- ☞ низкие реальные доходы обусловлены низким уровнем производительности труда. Поэтому экономическое оздоровление предприятий неизбежно ведут к резкому росту безработицы. Затягивание структурной перестройки ухудшает финансовую ситуацию.
- ☞ сокращение объемов производства приводит к уменьшению прибыли. Снижение рентабельности омских предприятий в 1996–97 гг. было вызвано не столько сокращением темпов инфляции, сколько опережающим ростом оплаты труда по сравнению с ростом прибыли.

Снижение эффективности использования труда в отраслях экономики г. Омска сопровождалось ухудшением использования основных фондов:

Фондоотдача по отраслям экономики в 1992-1996 гг.

Отрасль	Фондоотдача, руб. реализованной продукции на 1 руб. основных фондов				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	2,04	0,66	0,34	0,42	0,56
Промышленность	1,93	0,70	0,47	0,63	0,97
Транспорт и связь	0,89	0,38	0,21	0,25	0,29
Строительство	1,98	0,78	0,74	1,06	1,50
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	17,02	2,93	1,02	1,15	1,03
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,63	0,28	0,07	0,06	0,08

Однако этот процесс объясняется не только экономическим спадом, затронувшим все отрасли хозяйства. Падение фондоотдачи обусловлено еще и удорожанием основных средств в результате проводимых переоценок. Финансово-экономическое положение предприятий обуславливается эффективностью работы. Кредиторская задолженность омских предприятий существенно превышает дебиторскую. При этом предприятия некоторых отраслей промышленности фактически являются банкротами.

Дебиторская и кредиторская задолженность по крупным и средним предприятиям г. Омска за 9 месяцев 1997 года

	Дебиторская задолженность (ДЗ)		Кредиторская задолженность (КЗ)		Превышение КЗ над ДЗ, млрд. руб.		Превышение КЗ над ДЗ, % к ДЗ	
	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97
Все отрасли	8052,6	12521,8	13490,7	18468,7	5438,0	5946,9	67,5	47,5
Промышленность, в том числе:	4915,2	7913,5	8057,5	11361,1	3142,3	3447,6	63,9	43,6
электроэнергетика	1480,3	1782,3	2126,1	2564,1	645,8	781,8	43,6	43,9
топливная	2113,5	4438,3	2165,9	3900,7	52,4	-537,6	2,5	-12,1
химическая и нефтехимическая	461,6	554,4	915,7	1238,9	454,1	684,5	98,4	123,5
машиностроение и металлообработка	544,0	692,5	1946,4	2499,2	1402,4	1806,7	257,8	260,9
легкая	37,6	59,7	145,9	182,7	108,3	123	288,2	206,0
пищевая	130,9	149,7	178,9	193,9	48,0	44,2	36,7	29,5
Транспорт	584,6	783,3	726,2	842,4	141,7	59,1	24,2	7,5
Связь	68,5	103,3	94,5	115,1	26,0	11,8	38,0	11,4
Строительство	966,6	1444,2	1497,3	2193,6	530,7	751,4	54,9	52,1

Торговля и общественное питание	456,4	438,1	709,5	782,6	253,2	344,5	55,5	78,6
Снабжение и сбыт	330,2	660,4	482,0	857,4	151,8	197	46,0	29,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	517,5	861,6	1493,8	1731,3	976,3	869,7	188,7	100,9

Впереди идет высокая кредиторская задолженность двух отраслей — машиностроения и легкой промышленности. В первом случае объем превышения кредиторской задолженности над дебиторской приближается к объему реализации продукции всеми предприятиями отрасли. Это фактически означает ситуацию банкротства и остановки производства — если вся выручка от продажи продукции должна уйти на погашение долгов кредиторам, то для выплаты зарплаты и приобретения сырья необходимо брать новые кредиты.

Легкая промышленность находится в несколько лучшем положении — превышение кредиторской задолженности над дебиторской приближается лишь к половине стоимости реализации продукции. Очень высока кредиторская задолженность в строительстве — ситуация близка к положению в машиностроении. При этом следует отметить, что превышение кредиторской задолженности над дебиторской также приближается стоимости годового объема продукции (работ) омских строителей.

Вообще превышение кредиторской задолженности над дебиторской означает, что предприятие превращается в чистого должника. Резкое падение курса рубля в некоторой мере исправило положение. Положение несколько усугубляется тем обстоятельством, что большинство финансово-кредитных учреждений, обслуживающих деятельность реального сектора экономики Омска, являются филиалами иногородних банков. Поэтому обращение кредиторской задолженности на имущество предприятия-должника с последующим переводом капитала из Омска (особенно в случае осложнений финансовой ситуации в Москве) представляется вполне вероятным. Наиболее распространенным способом является скупка долгов с последующим изъятием наиболее ликвидной части оборотных активов, что влечет за собой массовые увольнения работников и обострение социальных проблем региона. Капитал может быть переведен за рубеж или растрочен на месте.

В то же время топливная и пищевая отрасли Омской области отличаются высокой оборачиваемостью финансовых средств. Высокие показатели оборачиваемости наблюдаются также у предприятий транспорта и связи. Во всех этих отраслях превышение кредиторской задолженности над дебиторской является минимальным (в торговле и общественном питании превышение кредиторской задолженности над дебиторской составляет 78,6%, в то время как в пищевой промышленности — 29,5%).

Оборачиваемость оборотных средств (по крупным и средним предприятиям)

	Выручка от реализации продукции (млрд. руб.) на 01.10.97.	Оборотные активы (млрд. руб.)		Средний остаток оборотных средств (млрд. руб.)	Оборачиваемость оборотных средств (дней)	Коэффициент оборачиваемости (число оборотов)
		на 1.01.97	на 1.10.97			
Все отрасли	28059,3	16046,7	22256,8	19151,8	184,3	1,5
Промышленность, в том числе:	17759,5	9378,5	13458,1	11418,3	173,6	1,6
электроэнергетика	2332,2	1892,5	2418,6	2155,5	249,5	1,1
топливная	11057,3	3418,1	6190,2	4804,2	117,3	2,3
химическая и нефтехимическая	1243,5	911,8	1000,3	957,4	207,9	1,3
машиностроение и металлообработка	1183,9	2104,1	2552,3	2328,2	531,0	0,5

легкая	205,4	151,0	199,9	175,4	230,6	1,2
пищевая	912,8	301,5	335,3	318,4	94,2	2,9
Транспорт	2733,7	1110,1	1318,8	1214,5	119,9	2,3
Связь	436,3	110,5	153,9	132,2	81,8	3,3
Строительство	1832,1	1908,4	2803,4	2355,9	347,2	0,8
Торговля и общепит	1899,1	794,9	824,3	809,6	115,1	2,3
Снабжение и сбыт	1369,7	601,8	944,2	773,0	152,4	1,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	1442,9	1541,0	1872,3	1706,6	319,4	0,8

Следует отметить значительное увеличение темпов роста балансовой прибыли к соответствующему периоду 1997 года на предприятиях железнодорожного транспорта. Доля рентабельно работающих предприятий в общем числе обследованных Облкомстатом субъектов составила 40,3%. Следует отметить предприятия, которые постоянно обеспечивают рост прибыли в отрасли по сравнению с 1997 г.: в мясной промышленности - ОАО "ОМД Завод колбасных изделий", ОАО Мясокомбинат "Омский"; в швейной - ЗАО "Большевичка". Хорошо обозначился рост прибыли в строительстве за счет СМУ ОНПС-4, СМУ ОНПС-5, СМУ ОНПС-6, в торговле и общественном питании - ООО "Манрос", ОАО "Омский холодохимкомбинат".

Круг обследуемых органами государственной статистики хозяйствующих субъектов определен Постановлением Госкомстата РФ № 37 от 01.04.98 года "Об унифицированных формах федерального государственного статистического наблюдения". Он включает в себя только предприятия и организации с численностью более 15 человек. Предприятия и организации с численностью менее 15 человек составляют около 14,6% от общего количества предприятий области, но доля их кредиторской задолженности в общем объеме кредиторских долгов в Омской области незначительна.

Почти две трети омских предприятий убыточны. Наиболее высокую долю в убытках занимают предприятия топливно-энергетического комплекса (29,3%), при этом они же сохраняют и высокий удельный вес в общем объеме полученной прибыли (33,0%). Сильно возросли в последние годы убытки на предприятиях внутреннего водного транспорта. Данная ситуация обусловлена неплатежами на ОАО "Иртышское пароходство", его убытки увеличились по сравнению с соответствующим периодом 1997 года в 2,3 раза. Неблагоприятное положение сложилось и на предприятиях оптовой торговли (рост убытков на ОАО ВК "Омтор", ОАО "Фруктово-овощная база "Амурская").

Основная доля просроченной кредиторской задолженности (98,6% от суммы кредиторских долгов) приходится на задолженность во внебюджетные фонды, поставщикам и заказчикам за поставленные товары, выполненные работы и услуги, в бюджет всех уровней. При росте общей кредиторской задолженности, просроченные кредиторские долги растут примерно в той же пропорции. Почти 51% общей кредиторской задолженности крупных и средних предприятий сосредоточено в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, электроэнергетика, топливная, химическая и нефтехимическая промышленность и машиностроение. Лидирующее место в структуре кредиторских долгов продолжают занимать долги перед поставщиками (почти 50%), государственными внебюджетными фондами (около 20%) и госбюджетом (~15%). Наибольшая сумма просроченных долгов сложилась перед поставщиками (около 35% общей задолженности).

Из общей дебиторской задолженности 75% приходится на задолженность покупателей, а доля задолженности государственных заказчиков за поставленные товары, работы и услуги для государственных нужд и по федеральным программам составила 3,7%. 36% этих долгов сосредоточено на предприятиях военно-промышленного комплекса, 23% - на предприятиях электроэнергетики и около 32% - в строительных организациях

и на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. Дебиторские долги предприятий и организаций с численностью менее 15 человек в апреле 1998 года составляли лишь 1,8% от общей дебиторской задолженности области. Основная доля задолженности (53%) сосредоточена на предприятиях топливно-энергетического комплекса, машиностроения и нефтехимической промышленности.

Развитие финансов омских предприятий. В настоящее время имеет смысл говорить лишь о финансах платежеспособных предприятий в Омской области (в противном случае придется вести речь об их отсутствии). Небольшое число омских предприятий сумело удержаться на плаву в результате приватизации и рыночных преобразований в регионе. Еще меньшее число предприятий в таких условиях нарастили производство и работают рентабельно. Здесь, прежде всего, следует упомянуть основного донора областного бюджета – Омский нефтеперерабатывающий завод. Кроме того, весьма неплохие показатели у предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности – АО “Росар”, ОАО “Мясоперерабатывающий завод “Омский”, ОАО “Омский бекон”, ЗАО “ОША”, Любинского молочно-консервного завода, АООТ “Форнакс”, ПТФ “Омсквинпром” и ряде других.

Все эти предприятия успешно провели перевооружение производства, активно используют финансовые механизмы привлечения инвестиций, проводят рекламные кампании, участвуют в международных выставках, развивают розничные торговые сети. Вообще, среди платежеспособных предприятий и организаций на омском рынке стоит выделить следующие перспективные группы:

- ☞ нефтепереработка и торговля нефтепродуктами;
- ☞ пищевая и перерабатывающая промышленность;
- ☞ оптово-розничные представительства иногородних и зарубежных производителей (в том числе на основе франчайзинга);
- ☞ банковские и околобанковские структуры;
- ☞ туристические фирмы (после кризиса осени 1998 г. их значение заметно снизилось);
- ☞ строительные организации и ряд других.

В эти структуры привлекаются основные финансовые вложения как российских, так и иностранных инвесторов. Например, внешние инвестиции пришли на АО “Росар” (Бельгия), АО “Омский хладокомбинат” (Новосибирск), АО “Омский бекон” (Москва) и ряд других. После приватизации часть предприятий перешла в собственность финансово-банковских структур, некоторые из которых активно участвуют в повышении платежеспособности предприятий (Инкомбанк). В то же время другие (ИТ-Банк) ограничили установлением контроля над перспективными акционерными обществами и выжидают удобного момента для проведения спекулятивных операций: завод техуглерода, винзавод “Омский”.

Из негативных тенденций следует отметить тенденцию постепенного ухода омских предприятий из-под городского налогообложения и перерегистрацию либо в сельских районах области, либо вообще за ее пределами. Например, ушли из Омска ЗАО “ОША”, АО “Сибнефть” и ряд других. Другая уловка, применяемая с целью сокращения налогового бремени за счет местных налогов – “дробление” предприятий и (ПО “Полет”, хлебозавод № 2 и др.). Выход из ситуации подсказывает сама практика хозяйственной жизни города – исправно платят налоги те предприятия, которые имеют торговые сети на территории областного центра и зависят от органов городского самоуправления.

§ 6. Финансы населения

Состояние финансов населения определяется уровнем и структурой доходов и расходов. Это один из аспектов уровня жизни населения, взятый скорее в “денежном”, чем “социальном” измерении. В настоящее время территориальные различия в денежных доходах населения достаточно велики. Наиболее высокий уровень доходов - в Москве и Санкт-Петербурге, северных и восточных регионах с ориентированной на экспорт экономикой (Тюменская область, Красноярский край). Низкодходными регионами являются республики с высокой демографической нагрузкой на 1 занятого, многие регионы европейского Центра и Поволжья. Это вовсе не обязательно свидетельствует о различиях в уровне жизни, поскольку в высокодходных регионах потребительские цены на товары и услуги выше, а в низкодходных - ниже среднероссийского уровня.

С точки зрения предпринимательского климата все регионы имеют свои преимущества и недостатки. Например, если говорить о бизнесе, связанном с производством и реализацией транспортабельных потребительских товаров, то в высокодходные регионы выгоднее их завозить, так как здесь шире возможности для ценового маневра (если только они не ограничены повышенными транспортными и иными издержками), в низкодходных - производить (здесь меньше расходы на зарплату и связанные с ней выплаты) и затем вывозить в близлежащие высокодходные регионы.

В составе денежных доходов выделяются:

- ☞ заработная плата;
- ☞ пенсии;
- ☞ стипендии;
- ☞ социальные пособия (в том числе пособия по безработице);
- ☞ дивиденды, проценты по вкладам, доходы от собственности;
- ☞ доходы от предпринимательской деятельности;
- ☞ доходы от личного подсобного хозяйства.

Соотношения между числом лиц, получающих те или иные виды доходов, отражает социально-демографическую структуру населения и особенности экономики региона, которые необходимо учитывать при проведении разного рода маркетинговых исследований. Особое внимание следует обратить на долю заработной платы в денежных доходах населения. За последние годы ее доля значительно уменьшилась и составляет теперь около 40% от общей суммы “фиксируемых” доходов.

Наибольшие различия между доходами и заработной платой характерны для аграрных регионов юга России, население которых имеет личное подсобное хозяйство, а также для крупных городов, где велики возможности альтернативной занятости, выше доходы от собственности и предпринимательской деятельности. И, наоборот, в районах Крайнего Севера и прилегающих регионах Сибири и Дальнего Востока заработная плата остается для большинства жителей основным источником денежных доходов.

В составе денежных расходов населения выделяют расходы на приобретение продовольственных и непродовольственных товаров, оплату услуг, обязательные платежи, прирост сбережений во вкладах (включая покупку валюты). Региональные особенности структуры расходов могут дать общее представление о потребительском поведении населения. Существует прямая зависимость между долей услуг в структуре потребления и уровнем жизни, и обратная зависимость между долей расходов на питание и уровнем жизни. Например, малоимущие слои населения тратят на питание гораздо большую часть своих доходов (до 60-70%), стремясь добиться максимальной экономии.

Сводный индекс потребительских цен на все товары и платные услуги в Западной Сибири (стоимость жизни)

Регион	1 полугод. 1998 г. к 1 полугод. 1997 г., %	Рейтинг*
Алтайский край
Кемеровская область	104,0	1
Новосибирская область	108,5	4
Омская область	107,5	3
Томская область	106,4	2
Тюменская область	109,5	5
Республика Алтай	110,4	6

* первое место у наименьшего показателя

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 13.

Для оценки перспектив развития региона, условий предпринимательства в финансовой сфере стоит обратить внимание на склонность населения к сбережениям, которая, как следует даже из далеких от совершенства статистических данных, значительно различается в различных регионах. Еще более ценными могут оказаться данные о соотношении между доходами и расходами населения. Они, во-первых, показывают меру съедания доходов текущим потреблением, во-вторых - в каких регионах “зарабатываются” доходы, в каких они расходуются.

В столичных регионах (Москва и область, Санкт-Петербург, Новосибирская область), привлекающих большое число приезжих, фиксируемые расходы превышают доходы местного населения. Значительное превышение доходов над расходами имеет место в высокодоходных северных и восточных регионах и в считающихся наиболее бедными республиках Северного Кавказа и Южной Сибири, где высока доля “натурального” потребления.

Обобщенное представление о финансовой ситуации в регионе можно получить с помощью показателей, характеризующих уровень и структуру задолженности по выплате заработной платы. Чем выше уровень задолженности по зарплате, тем хуже состояние корпоративных финансов региона и сложнее финансовое положение населения. Чем выше в структуре задолженности доля бюджетного финансирования (точнее, его отсутствия), тем хуже состояние государственных финансов.

Высокий уровень инфляции в первые годы реформ предопределил не только монопольные позиции банков в финансовом секторе экономики, но и сделал эти финансовые институты основными субъектами хозяйственной и политической деятельности, что не характерно для мировой практики. Основной причиной этого положения стал избранный вариант программы акционирования и приватизации государственной собственности, создавший слой новых собственников - владельцев крупных пакетов акций. Ими и стали главным образом банковские структуры.

Будучи динамично растущими субъектами экономики, они оказались держателями основной массы ценных бумаг, владельцами несвойственных кредитно-финансовым учреждениям объектов и структур. При этом оперативное руководство предприятием либо оставалось в руках прежних руководителей, либо минимизировалось, что вело к деградации производственного сектора, неуправляемости, в том числе финансовой, большинства объектов собственности. Одна из причин этого - отсутствие квалифицированных финансовых менеджеров, неумение эффективно управлять оборотными средствами.

Попытка исправить положение путем создания финансово-промышленных групп (ФПГ) особого успеха не имела, по крайней мере, на территории Омской области. Какие-то предприятия, купленные ФПГ, получили небольшие инвестиционные вливания, но в целом стратегия финансово-промышленных групп свелась к покупке экономиче-

ски устойчивых предприятий с целью получения прибыли, либо полубанкротов с целью перепродажи. Органично соединить интересы капитала и производства, то есть организовать эффективный инвестиционный процесс, до конца так и не удалось.

Динамика финансов населения. При расчете показателей динамики финансов населения используются показатели темпов изменения: объема доходов населения, объема расходов, условно свободных средств, средней заработной платы и задолженности по заработной плате (обратная шкала). Сразу следует отметить, что показатели динамики не отражают количественные характеристики. Скорее это выражение качественного роста в сравнении с предыдущим периодом.

Двадцать наиболее динамичных регионов по финансам населения

Регион	Рейтинг	Население на 1.01.97 г. (тыс. чел.)	Годовой доход (млн. руб.)
Липецкая область	1	1247,7	7,25
Тюменская область	2	3177,1	20,97
Северная Осетия	3	664,2	5,37
Ставропольский край	4	2671,8	5,52
Омская область	5	2174,2	7,33
Кабардино-Балкария	6	789,5	4,73
Воронежская область	7	2495,4	6,04
Новгородская область	8	738,5	8,15
Санкт-Петербург	9	4774,2	11,18
Ульяновская область	10	1490,0	5,77
Самарская область	11	3308,5	8,28
Орловская область	12	910,3	6,95
Краснодарский край	13	5066,0	6,40
Саха (Якутия)	14	1015,6	18,06
Ростовская область	15	4414,7	6,03
Белгородская область	16	1477,5	6,91
Новосибирская область	17	2744,6	6,26
Курганская область	18	1104,7	4,69
Татарстан	19	3763,2	6,65
Волгоградская область	20	2701,6	5,71

Источник: CD-ROM "Регионы России".

В двадцатку наиболее динамичных регионов по показателям, характеризующим уровень жизни населения, вошли традиционно идущие впереди по уровню доходов Тюменская область и республика Саха. Но большую часть списка составили регионы с довольно низкими доходами, которые смогли в сложных условиях обеспечить их рост: Курганская (депрессивный регион), Волгоградская, Ростовская и Белгородская области, Краснодарский и Ставропольский края, республики Кабардино-Балкария и Северная Осетия. Из крупных промышленных регионов можно отметить в этом списке такие регионы, как Липецкая, Тюменская, Ростовская и Волгоградская области, Санкт-Петербург, республика Татарстан. Во всех регионах в этом списке в 1996 г. имели высокие значения темпы роста:

- ☞ доходов населения;
- ☞ расходов (за исключением Курганской и Волгоградской областей);
- ☞ условно свободных средств (причем один из наиболее высоких - в депрессивной Курганской области, что означает рост доходов при отставании роста цен на местном рынке);
- ☞ заработной платы (за исключением Ульяновской области, где рост доходов был обеспечен за счет трансфертов, Ростовской и Белгородской областях).

По показателю роста задолженности по заработной плате из данного списка плохие показатели отмечены в следующих регионах: Белгородской области, Санкт-Петербурге, республике Саха и Татарстане, Новосибирской области.

Уровень заработной платы в регионе - одна из ключевых характеристик рынка рабочей силы. Она зависит от уровня развития и отраслевой структуры хозяйства, разного рода районных коэффициентов и надбавок (в основном в северных и восточных районах), а также от проводимой местными властями экономической политики.

К районам с наиболее высокой средней заработной платой относятся нефтегазодобывающие округа Западной Сибири, Якутия и другие регионы севера, шахтерские регионы, а также Москва, где концентрируется банковский бизнес и высокооплачиваемые служащие государственных органов управления. Минимальна заработная плата в Центрально-Черноземном районе, на Северном Кавказе и на юге Западной Сибири, где значительная часть населения занята в сельском хозяйстве, пищевой промышленности и машиностроении. Особенно низок уровень заработной платы в республиках Северного Кавказа, а также в Калмыкии и Туве, имеющих слаборазвитую экономику. Особняком стоит Ульяновская область, где до недавнего времени сохранялась распределительная система социалистического типа, искусственно понижающая уровень цен и заработной платы.

Необходимо иметь в виду, что значительная часть россиян формирует свои доходы за счет вторичной занятости - серый рынок услуг, личное подсобное хозяйство, мелкая торговля, челночный бизнес и т.д. Поэтому при оценке ситуации рекомендуется не ориентироваться только на существующий уровень заработной платы в регионе, т.к. показатели значительного сектора российской экономики остаются за рамками официальной статистики. С этой точки зрения важным индикатором региональных различий в стоимости рабочей силы (и показателем деловой активности) служит уровень заработной платы наиболее престижных и массовых специальностей рыночной экономики в ее нынешнем российском варианте.

Заработная плата наиболее высокооплачиваемых специалистов в городах России в 1997-98 гг., US\$/мес.

Город	Начальник финансово-экономического отдела	Менеджер по закупке и продаже	Аудитор	Главный бухгалтер	Секретарь
Москва	800-1300	700-1000	1000-1500	700-1200	200-400
Санкт-Петербург	400-700	300-700	500-800	400-700	150-300
Ижевск	300-450	300-400	200-300	200-400	70-150
Самара	300-700	200-300	300-600	300-600	150-300
Тольятти	300-500	350-700	350-550	400-600	150-300
Нижний Новгород	400-700	200-400	300-500	400-600	100-300
Екатеринбург	400-600	350-400	200-300	300-500	100-200
Ростов-на-Дону	500-700	250-300	300-400	300-600	100-250
Пермь	400-600	200-300	200-400	250-500	100-150
Новосибирск	300-600	300-400	400-500	300-400	100-200
Владивосток	400-700	200-400	500-800	400-700	150-300
Калининград	400-700	300-700	300-500	400-700	100-300

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Вклады населения. На сегодняшний день основным монополистом на рынке вкладов населения является Сбербанк РФ. Его доля составляет более 75% от всех вкладов населения. На протяжении последних лет эта тенденция носит постоянный повышающий характер. Величина остатков на счетах граждан в прочих коммерческих банках растет незначительными темпами, и на 1.01.97 г. составила 33 трлн. рублей.

Основную долю привлеченных средств составляли вклады, привлеченные на срок до 30 дней (94 трлн. рублей), затем идут средства на срок свыше 90 дней (20 трлн. рублей) и меньше всего вкладов на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.). Однако на счетах Сбербанка РФ фактически отсутствуют вклады сроком свыше 30 дней. И, если исключить из рассмотрения Сбербанк РФ, картина по региональным банкам изменится: вклады сроком до 30 дней (8 трлн. руб.), на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.) и на срок свыше 91 дня (20 трлн. руб.).

Такая структура вкладов характерна для большинства региональных банков. Исключения составляют Северный район (с увеличением срока размер вкладов растет) и Центрально-Черноземный район (на срок до 30 дней - 62 млрд. руб., на срок с 31 до 90 дней - 281 млрд. руб., на срок свыше 91 дня - 244 млрд. руб.). Концентрация краткосрочных вкладов в Сбербанке РФ связана со спецификой условий договора, заключаемого с клиентом. Фактически основная доля средств, размещенных в Сбербанке РФ, носит более долгосрочный характер. Таким образом, существующая отчетность искажает реальную картину.

Рост вкладов населения в некоторых регионах РФ (млн. руб.)

Регионы	Всего вкладов	В том числе:			Рост вкладов, %
		До востребования и сроком до 30 дней	Сроком от 31 до 90 дней	Сроком свыше 90 дней	
Всего по России	119292893	94346434	4154114	20767035	68
Внешэкономбанк	897669	897669	-	-	210
Дагестан	66153	9995	7307	48850	105
Сбербанк России	86812776	86685643	5364	121769	88
Москва	10717079	1701881	921057	8074332	86
Санкт-Петербург	1152298	441022	14998	696200	66
Омская область	269377	56601	63092	149684	64
Свердловская область	1108835	196465	73379	838914	63
Башкортостан	455739	330128	7297	117861	58
Читинская область	111218	33141	19997	58056	50
Удмуртия	183227	39819	21572	121809	48
Тюменская область	1224999	401162	100945	721868	46
Ростовская область	572746	89721	121019	361817	44

Источник: CD-ROM "Регионы России".

На протяжении 1996 г. наблюдался быстрый рост (на 177%) вкладов физических лиц-нерезидентов (25 млрд. руб. на 01.01.97 г.). Наибольшая величина таких вкладов была сосредоточена в Москве (19,8 млрд. руб.), Тюменской области (1 млрд. руб.) и республике Башкортостан (453 млн. руб.). Однако в общей сумме вкладов этот показатель остается весьма незначительным (менее 0,1%).

В Омской области в сравнении с 1 полугодием 1997 года сумма вклада на душу населения выросла на 18,7% и составила на 1.05.98 г. 873,9 руб. Общая сумма вкладов населения в омские банки и филиалы иногородних банков, зарегистрированных в Омской области по состоянию на 01.04.97 г. составила 1.557.688 млн. руб. В сфере сбережений наблюдался отток денежных средств из депозитов большинства банков-резидентов. Небольшой прирост вкладов в филиалах столичных банков не компенсировал оттока денежных средств, зафиксированного в Омском филиале Сбербанка РФ. В мае 1998 г., по сравнению с предыдущим месяцем, отмечен рост расходов населения на покупку валюты.

Доходы населения в Омской области. Денежные доходы населения в январе-мае 1998 г. сложились в сумме 674,0 руб. на человека %. Денежные расходы оценивались в

672,7 рубля на душу, что на 10,4% выше расходов января-мая 1997 г. В мае 1998 г. по данным Облкомстата²² в Омской области сложилась следующая ситуация:

Денежные доходы населения – 13593,6 млн. руб.

В том числе:

- ☞ покупка товаров – 940,0 млн. руб.;
- ☞ оплата услуг – 298,1 млн. руб.;
- ☞ обязательные платежи и взносы – 60,1 млн. руб.;
- ☞ сбережения во вкладах и ценных бумагах – (-16,4) млн. руб.;
- ☞ покупка валюты – 102,0 млн. руб.;
- ☞ покупка недвижимости – 0,9 млн. руб.;
- ☞ превышение доходов над расходами – (-25,2) млн. руб.

Реальная заработная плата вычисляется как номинальная заработная плата скорректированная (умноженная) на индекс потребительских цен. В апреле 1998 года покупательная способность номинальной заработной платы, рассчитываемая как соотношение средней оплаты труда и прожиточного минимума для трудоспособного населения, составила 858,0 руб. По предварительной оценке номинальные доходы городского населения за январь-май 1998 года сложились в размере 5562,3 млн. руб. В среднем за месяц на одного жителя - 940,3 руб. В течение этого периода происходило ежемесячное снижение темпов роста доходов населения, а в мае доходы снизились по сравнению с апрелем на 20% за счет роста задолженности по выплате заработной платы.

Расходы горожан в течение первых 5 месяцев 1998 года превышали их доходы. В среднем за месяц расходы одного омича составили 1032,9 руб. Из общего объема денежных доходов за январь-май 1998 г. население Омска израсходовало:

- ☞ на покупку товаров - 3782,7 млн. руб.,
- ☞ оплату услуг - 1360,1 млн. руб.,
- ☞ внесло обязательных платежей и взносов 254,0 млн. руб.,
- ☞ увеличило сбережения в виде банковских депозитов и ценных бумаг на 151,5 млн. руб.,
- ☞ приобрело валюты за наличные деньги на 550,4 млн. руб.

Величина прожиточного минимума в мае 1998 г. составила по Омску 379,34 руб. на человека. Этот показатель вычисляется на основе методических рекомендаций по расчетам прожиточного минимума по регионам РФ, утвержденных 10.11.92 Министерством труда РФ. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" от 24.10.97 № 134-ФЗ, разрабатывается новая методика расчета прожиточного минимума.

Доходы населения г. Омска в I полуг. 1998 году

	Среднемесячный доход на душу населения, руб.						
	До 500	500-700	700-1000	1000-1500	1500-2500	2500-3500	Более 3500
тыс. чел.	349	237	283	204	46	19	44
% населения	29,5	20,1	24,0	17,2	3,9	1,6	3,7

Таким образом, наглядно видно, что доходы населения претерпевают значительные колебания. По сравнению с 1997 годом усилилось расслоение доходов населения: выросли доходы населения из категории "от 1500" и уменьшились доходы категории "до 1500". Так, число населения г. Омска, имеющего среднедушевой доход менее прожиточного минимума составляет 258 тыс. чел., или 22% от общей численности населения города. В 1997 г. эта численность составляла 127,5 тыс. чел. или 10,8%.

²² Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 91.

Дифференциация заработной платы. Средний уровень заработной платы отражает ситуацию, сложившейся в различных отраслях экономики. Так, разрыв между отраслями с самой высокой (коммерческая деятельность) и самой низкой заработной платой (лесное хозяйство) составил 4,2 раза. Значительный разрыв показателей оплаты труда отмечается и в самих отраслях. При средней зарплате в промышленности 1142 руб. оплата труда в топливной промышленности в мае составила 3129 руб., что в 7,1 раза превышает оплату труда в швейной промышленности, в 4,3 раза - в машиностроении. Различия в оплате труда отмечаются и на транспорте: в мае средняя зарплата работников трубопроводного транспорта была равна 1950 руб., что в 1,6 раза выше средней по отрасли и в 1,8 раза - средней по городу. На трамвайном транспорте среднемесячная заработная плата - 1025 руб., что составляет 82% средней зарплаты по отрасли.

Средняя заработная плата по отраслям экономики Омской области в 1997-98 гг.

	Средняя заработная плата за май 1998 г. по месту регистрации организации			
	Всего руб.	В % к маю 1997	Всего руб.	В % к прожиточному минимуму
Всего по г. Омску	1086,0	108,5	1114,4	259
в том числе				
Промышленность	1141,8	102,5	1163,3	270
Электроэнергетика	1831,5	123,1	1839,5	428
Топливная	3128,8	100,0	3221,4	749
Химическая	698,1	64,4	714,7	166
Нефтехимическая	718,4	80,9	723,0	168
Машиностроение	733,7	105,6	753,9	175
Лесная, деревообрабатывающая	541,1	100,9	547,5	127
Стройматериалов	911,0	89,7	919,1	214
Текстильная	816,1	132,1	829,6	193
Швейная	442,2	93,3	451,2	105
Пищевая	1242,2	90,4	1263,0	294
из нее:				
Мясная	930,0	76,8	939,8	219
Маслосырдельная и молочная	752,2	77,7	785,0	183
Сельское хозяйство	650,8	70,8	657,2	153
Лесное хозяйство	579,7	95,0	579,7	135
Транспорт	1250,3	113,1	1263,1	294
Связь	1178,9	103,3	1193,6	278
Строительство	936,2	97,4	945,3	220
Торговля и общественное питание	828,6	106,1	841,6	196
Материально-техническое снабжение и сбыт	1314,4	100,5	1333,3	310
Операции с недвижимым имуществом	1514,2	108,2	1555,1	362
Коммерческая деятельность	2406,1	203,4	2421,3	563
Жилищно-коммунальное хозяйство	1281,8	126,0	1291,5	300
Бытовое обслуживание	711,1	113,8	716,6	167
Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	817,0	125,4	823,9	192
Народное образование	690,6	108,7	754,0	175
Культура и искусство	856,0	111,7	880,1	205
Научные организации	855,5	103,1	864,7	201
Финансы, кредит, страхование и пенсионное обеспечение	1322,9	130,0	1528,1	355
Органы управления	1727,5	119,9	1771,2	412

Средняя заработная плата за май *)

Источник: : Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 70-71.

В межотраслевом разрезе наблюдаются значительные различия максимального и минимального значения среднемесячной заработной платы в отдельных округах города. Так, в Октябрьском округе в мае 1998 г. разрыв между отраслями с самой высокой заработной платой (коммерческая деятельность - 3233 рубля) и самой низкой (финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение - 269 руб.) составил 12 раз.

Низкий уровень оплаты труда, рост невыплат заработной платы, задержки пособий, сложности трудоустройства усугубляют экономическое положение населения. Фонд заработной платы, начисленной работникам крупных и средних предприятий города за май 1998 года составил 4316 млн. руб. Среднемесячная заработная плата, начисленная работникам в мае 1998 г. составила 1086 руб. Средняя зарплата по г. Омску в мае была выше показателя по Омской области на 223,8 руб. или на 26%. Выплаты социального характера в мае 1998 г. составили 23,4 руб. в среднем на одного работника и по сравнению с маем предыдущего года снизились почти в 2 раза. Размер социальных выплат в отдельных отраслях имеет существенное различие от 3 руб. в организациях, осуществляющих заготовки до 205 руб. в отраслях: финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение.

Задолженность по заработной плате. Основную долю в доходах населения составляет заработная плата. В Омской области по состоянию на 01.06.98 г. из 1933 обследованных Омскоблкомстатом предприятий - 1080 (56%) структур в промышленности, строительстве, на транспорте, в сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании, культуры и искусства, науки и научного обслуживания не рассчитались со своими работниками по заработной плате. Общая сумма просроченной задолженности по выдаче средств на оплату труда составила 1118,7 млн. руб.

Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности (47%) и сельского хозяйства (23%). По причине отсутствия бюджетного финансирования на 01.06.98 г. не выплачено 162,0 млн. руб., что составляет 14% от общего объема просроченной задолженности (на 01.05.98 г. - 10%). На предприятиях государственной формы собственности задолженность из бюджета составила 15%, а имеющих негосударственную форму собственности - 14%. Просроченная задолженность по состоянию на 1.07.1998 года превышала фонд оплаты труда, начисленный всем работникам предприятий Омской области в 3,9 раза (в сельских районах в 4,3 раза).

Основной причиной невыплаты заработной платы по-прежнему остается отсутствие собственных средств у предприятий. По этой причине задолженность составила 729,9 млн. руб. или 82,5% всей суммы. Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности - 62,4%, строительства - 13,2% и транспорта - 7,2%.

	Количество предприятий, имеющих задолженность на 1.06.98.	Просроченная задолженность по выдаче заработной платы			
		Всего на 1.06.98, млн. руб.	в % к предыдущему месяцу	Задолженность из-за отсутствия бюджетного финансирования	
				млн. руб.	в % к предыдущему месяцу
Всего	1080	1118,7	109,3	162,0	152,0
Промышленность	213	521,9	104,0	-	-
Сельское хозяйство	424	254,2	101,5	1,9	11,8
Транспорт	91	65,5	108,3	29,7	105,6
Строительство	115	117,6	111,6	24,9	105,8
Жилищное хозяйство	6	3,5	107,1	2,3	126,6
Коммунальное хозяйство	48	53,4	103,0	39,7	104,0

Здравоохранение	62	28,7	609,0	28,4	617,0
Образование	40	27,7	380,0	27,6	380,0
Культура и искусство	55	4,9	157,2	4,5	164,5
Наука	26	41,3	106,1	4,8	99,7

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 95.

Наиболее напряженная ситуация складывается в Центральном и Октябрьском округах города.

Около 30% объема просроченной задолженности приходится на сельские районы области. Неблагоприятная ситуация с выдачей заработной платы сложилась в Одесском, Оконешниковском, Павлоградском, Русско-Полянском, Калачинском, Кормиловском, Большереченском, Горьковском, Колосовском, Саргатском, Называевском, Знаменском, Усть-Ишимском, Муромцевском, Нижнеомском, Тарском, Тюкалинском, Тевризском, Большееуковском и Седельниковском районах.

Исходя из всего изложенного, можно выделить следующие особенности формирования финансов населения в Омской области:

- ☞ динамика вкладов населения в банковские учреждения в целом соответствует общероссийским процессам;
- ☞ сохраняется отставание номинальной заработной платы и реальных доходов населения в сельских районах Омской области от показателей областного центра;
- ☞ существует значительное расслоение реальных доходов населения как по его категориям (пол, возраст, образование), так и по отдельным отраслям экономики;
- ☞ задержки выплаты заработной платы в бюджет не только снижают покупательную способность населения, но и имеют устойчивую тенденцию к росту.

Глава IX. Социально-экономическая политика в Омской области

§ 1. Ценовая политика и ценообразование

Ценовая (тарифная) политика - это принципы определения сферы государственного регулирования цен и тарифов, способы и формы этого регулирования. Даже если федеральные власти осуществляют регулирование цен на отдельные виды товаров, то оно обычно в равной степени относится ко всем регионам страны. Поэтому определяющее влияние на инвестиционный климат регионов оказывает именно ценовая политика региональных органов власти и управления. В настоящее время в сферу ценового регулирования на региональном (местном) уровне попадает значительная часть потребительских товаров и услуг. При этом используются следующие формы и методы регулирования:

- ☞ предоставление субсидий и дотаций;
- ☞ введение фиксированных цен;
- ☞ ограничение предельного уровня цен;
- ☞ ограничение предельного уровня рентабельности;
- ☞ ограничение снабженческо-сбытовых и торговых надбавок и наценок;
- ☞ введение предельных коэффициентов роста цен;
- ☞ декларирование изменения цен.

Кроме методов прямого регулирования практически повсеместно осуществляются методы косвенного регулирования цен и тарифов. Среди примеров такой политики, реализуемой на территории Омской области региональными органами государственной власти и местного самоуправления, можно выделить следующие:

- ☞ организация социальных и мелкооптовых рынков товаров народного потребления для влияния на цены через снижение издержек торговцев;
- ☞ реализация товаров первой необходимости в счет социальных выплат малообеспеченным слоям населения (детских пособий, пенсий и т.д.);
- ☞ ведение оптовых закупок продовольственных продуктов через муниципальный заказ для организации питания в социальных учреждениях (школах, больницах, детских домах) и др.

Причем необходимость реализации тех или иных мер ценового регулирования на региональном и местном уровне диктуется чаще всего характером задач, стоящих перед органами власти и управления. В зависимости от ситуации могут применяться как прямые, так и косвенные меры. Однако тенденция следующая: методы прямого регулирования обычно используются для быстрого реагирования на изменение ситуации, а косвенного – для проведения долговременной политики. В ряде регионов вплоть до последнего времени эти методы использовались в сочетании с нормированным распределением отдельных видов продуктов питания. О степени регулирования цен на региональном (местном) уровне можно судить по данным Госкомстата РФ, который ведет учет цен на 285 товаров и услуг по 140 городам страны.

Регулирование цен на товары и услуги региональными (местными) властями в 1996 г.

Степень регулирования цен	Доля товаров и услуг с регулируруемыми ценами, %	Регионы (в порядке снижения степени регулирования цен)
Высокая	более 25	Орловская, Амурская и Астраханская области. Республики Башкортостан и Мордовия.
Выше средней	20-25	Краснодарский и Хабаровский края. Республики Чувашия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия). Иркутская, Курская, Ярославская, Ростовская, Калужская и Оренбургская области.
Средняя	15-20	Санкт-Петербург. Ставропольский и Алтайский края.

Ниже средней		Брянская, Белгородская, Челябинская, Читинская, Ульяновская, Ивановская, Волгоградская, Смоленская, Нижегородская, Пензенская области. Республики Кабардино-Балкария, Бурятия, Удмуртия.
	10-15	Свердловская, Московская, Мурманская, Липецкая, Владимирская, Воронежская, Тамбовская, Новосибирская, Ленинградская, Курганская, Вологодская, Тульская, Архангельская, Омская , Кемеровская, Костромская, Новгородская, Кировская, Пермская и Калининградская области. Республики Татарстан, Марий Эл, Карелия. Еврейская АО. Приморский и Красноярский края.
Низкая	менее 10	Москва. Томская, Рязанская, Тверская, Самарская, Сахалинская, Камчатская и Тюменская области. Республики: Коми, Адыгея, Тува, Калмыкия, Алтай, Дагестан, Северная Осетия.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Органы государственного управления ценообразованием. В рыночной экономике основная роль в регулировании цен и тарифов отводится рыночной конкуренции. Задача государства здесь сводится не столько к непосредственному управлению, сколько к формированию саморегулирующейся конкурентной среды и своевременной коррекции происходящих процессов. В настоящее время управление не только внешней (экспорт, импорт), но и внутренней торговлей происходит из **Министерства внешних экономических связей и торговли РФ**. Оно проводит в жизнь единую государственную политику и осуществляет управление внешнеторговой деятельностью. В систему Министерства входят уполномоченные в субъектах РФ и ее отдельных регионах, а также Госторгинспекция. В сфере внешнеэкономической деятельности Министерство ВЭСИТ:

- ☞ разрабатывает и реализует меры государственного регулирования и контроля;
- ☞ выполняет функции государственного заказчика по экспортным и импортным поставкам продукции для государственных нужд;
- ☞ защищает экономические интересы Российской Федерации, ее субъектов и российских участников внешнеторговой деятельности на внешнем рынке, ограждает отечественных товаропроизводителей и потребителей от недобросовестной иностранной конкуренции;
- ☞ выдает лицензии на осуществление операций по экспорту и импорту, а также осуществляет лицензирование в сфере военно-технического сотрудничества;
- ☞ контролирует уровень внешнеторговых цен на продукцию и услуги военного назначения;
- ☞ разрабатывает предложения о введении государственной монополии на экспорт и импорт отдельных товаров, о запретах и ограничениях экспорта и импорта и т.д.

К функциям Министерства относится руководство представительствами Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах. Представительства по торгово-экономическим вопросам содействуют российским организациям и фирмам в осуществлении сделок с иностранными партнерами, выдают разрешения на ввоз товаров в Российскую Федерацию или на транзит товаров через ее территорию и т.д. Кроме того, Министерство ВЭС координирует работу по защите потребительского рынка от некачественных импортных товаров внутри страны, взаимодействует с субъектами РФ по вопросам совершенствования торгового обслуживания, определяет требования к услугам розничной торговли и производству продукции общественного питания, организует конкурсное размещение заказов на поставку товаров народного потребления и т.д. В сфере внутренней торговли Министерство внешних

экономических связей и торговли РФ осуществляет государственный контроль через Госторгинспекцию.

Определенную роль в сфере международного экономического сотрудничества играет и **Министерство РФ по сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств**, которое осуществляет координацию внешнеэкономических связей субъектов РФ с государствами Содружества, создает советы и комиссии по проблемам экономической интеграции, оказывает содействие созданию транснациональных экономических структур и т.д.

Таможенную политику, порядок и условия перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств, вопросы взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенный контроль осуществляет **Государственный таможенный комитет РФ** (ГТК России). ГТК России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство таможенным делом в стране. Действует он непосредственно или через региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. ГТК в рамках своей компетенции:

- ☞ обеспечивает экономическую безопасность Российской Федерации и защиту ее экономических интересов;
- ☞ организует взимание таможенных пошлин и налогов;
- ☞ обеспечивает реализацию таможенного режима при перемещении товаров и транспортных средств через границу;
- ☞ выдает или обеспечивает выдачу лицензий;
- ☞ выполняет функции органа валютного контроля;
- ☞ организует борьбу с контрабандой;
- ☞ участвует в организации экспортного контроля и т.д.

ГТК вправе ограничивать или запрещать ввоз отдельных категорий товаров; устанавливать упрощенный, льготный порядок перемещения физическими лицами товаров не для коммерческих целей; аннулировать или отзываться лицензии. Нормативные акты ГТК по таможенному делу действуют на всей территории Российской Федерации и обязательны для исполнения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и подчиненности, а также должностными лицами и гражданами.

Правовые, экономические и организационные основы таможенного дела определены **Таможенным Кодексом РФ**. В соответствии с его требованиями строится деятельность ГТК России и всех его органов. В Таможенном Кодексе определены основные функции таможенных органов, основные принципы перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу (право на ввоз и вывоз, запрещение ввоза и вывоза, ограничения на ввоз и вывоз, таможенные платежи, таможенные оформления).

Контрольные функции в области внутренней торговли выполняют и иные исполнительные органы. Так, **антимонопольные органы** контролируют соблюдение законодательства по защите прав потребителей. В частности, они вправе:

- ☞ давать предписания о прекращении продажи товаров с истекшим сроком годности;
- ☞ вносить предложения о приостановлении или досрочном аннулировании лицензий;
- ☞ налагать за уклонение от исполнения предписаний штрафы в размере до 5000 минимальных размеров оплаты труда и т.д.

Органы по стандартизации, санитарно-эпидемиологического надзора, по охране окружающей среды и природных ресурсов могут давать предписания о прекращении либо приостановлении продажи товаров при нарушении требований к безопасности товаров. **Департамент цен Министерства экономики РФ** осуществляет контроль за

применением регулируемых цен, устанавливаемых Президентом РФ, а также органами исполнительной власти субъектов РФ. В контроле участвуют органы ценообразования субъектов РФ. **Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию** осуществляет контроль производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, приостанавливает или аннулирует лицензии на оборот алкогольной продукции, запрещает или приостанавливает ее реализацию и т.д. Административная ответственность за нарушения правил торговли предусматривается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Местное самоуправление и ценообразование. На органы местного самоуправления ложится сегодня основная доля ответственности за качественное удовлетворение повседневных потребностей населения в продовольственных и промышленных товарах. Они вправе приостанавливать или прекращать продажу товаров при нарушении установленных требований, рассматривать жалобы потребителей. Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию предприятий торговли и общественного питания, входящих в состав муниципальной собственности, осуществляют контроль за эксплуатацией объектов торговли и общественного питания, устанавливают удобный для населения режим их работы, координируют планы розничного товарооборота, организуют рынки и ярмарки, устанавливают правила торговли, контролируют санитарное состояние мест торговли. Органы местного самоуправления вправе:

- ☞ заключать хозяйственные договоры с зарубежными партнерами для привлечения продукции, товаров и услуг на местный рынок;
- ☞ осуществлять лицензирование и квотирование поставляемой на экспорт продукции (товаров) предприятий и организаций, расположенных на их территории;
- ☞ участвуют в формировании валютных фондов за счет отчислений от валютной выручки предприятий, находящихся в муниципальной собственности;
- ☞ организовывать внешнеэкономические связи, создавать совместные предприятия по выпуску товаров народного потребления;
- ☞ создавать муниципальные внешнеэкономические организации;
- ☞ оказывать предприятиям помощь в развитии экспорта.

Регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) муниципальных организаций и предприятий осуществляется в соответствии со статьей 31 федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". На уровне субъекта Федерации государственное регулирование цен и тарифов осуществляется постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15 февраля 1996 г. № 91-п "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) на территории Омской области".

Согласно этому постановлению администрации городов и районов Омской области предусматривают в необходимых случаях выделение из соответствующих бюджетов дотации в целях государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги по номенклатуре, относящейся к их ведению. Хозяйствующим субъектам Омской области рекомендовано установить периодичность представления материалов для пересмотра цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги не чаще одного раза в квартал. Расчетные материалы представляются, если фактический уровень средней заработной платы по предприятию не превышает 12-ти кратного минимального размера оплаты труда и рентабельность не выше 25% от себестоимости выпускаемой продукции или оказываемой услуги.

Регулирование транспортных тарифов в условиях российских расстояний является едва ли не самым постоянным фактором, влияющим на ценообразование. Каждая транспортная организация имеет свой порядок перевозки грузов, цены и перечень

услуг. Существуют тарифные руководства для определения стоимости услуг каждого вида транспорта, что в принципе позволяет заранее планировать затраты на перемещение грузов и просчитывать возможные варианты транспортировки.

При перевозках на расстояния, превышающие 100-200 км, наиболее приемлемым видом транспорта является железнодорожный. Поскольку железнодорожный транспорт остается в стране естественным монополистом, стоимость его услуг регулируется на федеральном уровне. При этом предприятия вынуждены субсидировать тарифы на пассажирские перевозки. Наиболее значимая регионально ориентированная мера в рамках регулирования железнодорожных тарифов - введение в 1995 г. льготных (сниженных на 50%) тарифов на завоз некоторых видов продукции (нефтепродуктов, угля, продовольствия) в регионы Сибири и Дальнего Востока (на расстояние более 3 тыс. км).

До сих пор часть стратегических видов транспорта остается под контролем государства. Так, трубопроводный магистральный транспорт нефти по-прежнему остается монополией государства. Газопроводный магистральный транспорт как элемент единого технологического комплекса тоже остался в ведении РАО «Газпром».

Особенности установления тарифов на железнодорожном транспорте. При перевозке грузов общего назначения, не требующих использования специализированного подвижного состава, тариф назначается следующим образом: клиент оплачивает перевозки в зависимости от расстояния и веса груза в вагоне до 80 т. Плата определяется за вес груза в вагоне, но не менее минимальной весовой нормы, указанной для каждой тарифной позиции в соответствующем разделе тарифного руководства. При превышении веса груза (80 т) плата определяется по строке «80 т» с прибавлением к плате за каждую дополнительно погруженную тонну свыше 80 т.

Плата за перевозки в специализированных и изотермических вагонах определяется по специальному тарифу, независимо от веса груза в пределах 70 т - для специализированных, 40 т - для рефрижераторных и 60 т - для вагонов-термосов. При перевозке грузов в изотермических вагонах, принадлежащих предприятиям и организациям, плата снижается на 20%. Отдельная плата взимается за все дополнительное оборудование, устанавливаемое в вагоне для погрузки и крепления грузов.

Самостоятельные тарифы существуют на перевозки наливных грузов в цистернах, негабаритных грузов в универсальных вагонах и на транспортерах МПС. Существует свой тарификатор перевозки грузов в контейнерах МПС и в контейнерах, принадлежащих предприятиям и организациям. Оплата за перевозки контейнера осуществляется в зависимости от его брутто-массы. Особая система оплаты применяется за перевозки малотоннажных грузов в сборных вагонах.

Издательство «Транспорт» выпускает прейскурант, в котором показываются тарифы на грузовые железнодорожные перевозки. Тарифы пересматриваются практически ежеквартально с учетом инфляции и роста цен на услуги смежных отраслей. Особенностью железнодорожных тарифов на грузовые перевозки является принцип классификации грузов с учетом расстояния доставки грузов.

Тарифные руководства МПС не оговаривают вопросы страхования сохранности грузов. МПС не гарантирует срок доставки груза, хотя имеются технические нормативы скорости перемещения грузов. Известно, что скорость доставки грузов по прямому назначению вагона выше, чем в сборном вагоне. Поэтому повагонная поставка выгоднее. Еще более выгодны маршрутные перевозки, но они возможны только в условиях крупномасштабного производства, потребляющего сотни тысяч тонн грузов от стабильных и постоянных поставщиков. МПС самостоятельно назначает маршрут перевозок, что может сказываться на времени доставки груза клиента, а иногда и на его со-

хранности. С другой стороны, МПС штрафует клиентуру за превышение нормативов по времени простоя вагонов под разгрузкой.

На уровне субъектов Федерации в основном регулируются тарифы на перевозки пассажиров и провоз багажа (в том числе пригородным железнодорожным транспортом), иногда - на услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

Государственное регулирование в сфере торговли приобретает особое значение в условиях экономического кризиса. Причем законодательное регулирование в регионах осуществляется в основном на уровне субъектов Федерации, а непосредственная реализация мер – на уровне местного самоуправления.

Наиболее представительной группой регулируемых товаров являются продукты питания (73 позиции), степень регулирования цен на которые отражает сущность проводимой региональными властями ценовой политики. При ее оценке большое значение приобретает способ регулирования.

Для учета этого фактора косвенным способом регулирования (дотации, ограничение рентабельности предприятий пищевой промышленности, ограничение торговой наценки) дан 1 балл, установлению фиксированных или предельных цен - 3 балла, нормированному распределению (по талонам) - 5 баллов. Таким образом, чем большее число баллов набирает тот или иной субъект Федерации, тем более жесткое регулирование цен на продукты питания осуществляют региональные органы власти и управления.

Распределение регионов по степени регулирования цен на продукты питания в 1996 г. (с учетом способов регулирования)

Степень регулирования цен	Сумма баллов	Регионы (в порядке убывания баллов)
высокая	более 40	Хабаровский край. Ульяновская, Орловская, Амурская, Воронежская и Белгородская области. Республики: Калмыкия, Башкортостан, Якутия, Тува.
выше средней	25-40	Иркутская, Волгоградская, Смоленская, Оренбургская, Курская, Калужская, Ростовская Астраханская, Липецкая и Брянская области. Ставропольский и Красноярский края. Республики: Мордовия, Удмуртия и Чувашия.
средняя	10-25	Санкт-Петербург. Республики: Бурятия, Татарстан, Марий Эл, Кабардино-Балкария, Алтай, Карачаево-Черкессия, Карелия. Ивановская, Мурманская, Тамбовская, Тульская, Ярославская, Нижегородская и Кемеровская области. Еврейская АО. Алтайский и Приморский края.
ниже средней	5-10	Новосибирская, Архангельская, Омская, Свердловская. Челябинская, Тюменская, Пензенская, Вологодская, Костромская, Рязанская и Читинская области. Республики: Адыгея и Дагестан.
низкая	1-5	Красноярский край. Тверская, Кировская, Новгородская, Калининградская, Самарская, Курганская и Пермская области. Республики: Хакасия и Коми.
регулирование отсутствует	0	Москва. Северная Осетия. Ленинградская, Магаданская, Московская, Сахалинская и Томская области.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Полученное распределение регионов гораздо лучше соответствует традиционным представлениям о консерватизме или реформаторстве проводимой властями различных регионов экономической политики. В то же время здесь сохраняется ряд расхождений со сложившимся имиджем тех или иных регионов. Несколько неожиданным выглядит лидерство Хабаровского края. В середине таблицы оказалась считающаяся лидером рыночных преобразований Нижегородская область (согласно Госкомстату, в Нижнем Новгороде регулировались косвенными методами цены на 16 продуктов питания).

Очень высок уровень регулирования цен на продовольствие в реформаторских Ярославской области и Санкт-Петербурге. С другой стороны, среди “либеральных” регионов оказалась Омская, Курганская, Пензенская области.

Следует признать, что такого рода данные и методы их интерпретации дают лишь общее представление о межрегиональных различиях в уровне регулирования потребительских цен. Для более точной оценки необходим анализ местных нормативных документов. В первую очередь следует обратить внимание на областной закон о регулировании цен. В принципе такой закон в условиях переходной экономики необходим. Устанавливая общие принципы и механизмы ценового регулирования, он делает экономическую политику на местах более “прозрачной” и предсказуемой, а также защищает интересы предпринимателей от излишнего рвения региональных властей.

Однако пока такого рода законы, как правило, ориентированы на защиту интересов региональных властей, а не предпринимателей. Они значительно расширяют сферу ценового регулирования, налагая на предпринимателей разного рода обязательства и угрожая нарушителям государственной дисциплины цен всевозможными санкциями. Защите прав предпринимателей посвящено не более 1-2 пунктов. Перечни товаров и услуг, на которые вводятся регулируемые цены, а также способы этого регулирования вводятся постановлениями областной (краевой, республиканской) администрации.

Из постановления Правительства РФ “О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов)” № 239 от 07.03.1995.

п.5 “Установить, что органы исполнительной власти субъектов РФ, для которых в федеральном бюджете предусматривается финансовая поддержка, регулируют цены (тарифы) на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления и услуги, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, а также тарифы и надбавки на услуги транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти”.

Так, перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые Администрация Омской области осуществляет государственное регулирование цен (тарифов):

- ☞ Газ природный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам.
- ☞ Газ сжиженный, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме заправки автотранспортных средств).
- ☞ Электроэнергия и теплоэнергия, тарифы на которые регулируются региональными энергетическими комиссиями.
- ☞ Топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые населению.
- ☞ Перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта).
- ☞ Оплата населением жилья и коммунальных услуг.
- ☞ Ритуальные услуги.
- ☞ Услуги системы водоснабжения и канализации.
- ☞ Торговые надбавки к ценам на лекарственные средства и изделия медицинского назначения.
- ☞ Услуги почтовой и электрической связи по следующему перечню:
 - абонементная плата за пользование телефоном;
 - установка телефона;
 - разговоры по телефонам-автоматам местных телефонных сетей;
 - междугородные телефонные разговоры по зональным сетям и предоставление зональных каналов связи для бюджетных организаций.

☞ Социальные услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания.

Федеральное правительство пытается по возможности ограничить деятельность региональных властей в регулировании цен. Для этих целей в постановлении Правительства РФ о регулировании цен предусмотрено, что регулирование цен регионами, получающими федеральную помощь, должно согласовываться с федеральными министерствами и ведомствами.

Из закона “О федеральном бюджете Российской Федерации на 1997 г.”

Статья 26. Фактическое перечисление средств субъектам РФ, предусмотренных статьей 25 настоящего Федерального закона*, уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов РФ дотаций, субсидий, льгот, сверх установленных федеральными законами, указами Президента РФ и решениями Правительства РФ”.

* Трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов.

Перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым Администрации Омской области предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок:

- ☞ снабженческо-сбытовые и торговые надбавки к ценам на продукцию и товары, реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.
- ☞ наценки на продукцию (товары), реализуемую на предприятиях общественного питания при общеобразовательных школах, профтехучилищах, средних специальных и высших учебных заведениях.
- ☞ торговые надбавки к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты).
- ☞ перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по согласованию с Министерством путей сообщения РФ (железными дорогами) и при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет соответствующих бюджетов субъектов РФ.
- ☞ перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным маршрутам, включая такси.
- ☞ перевозки пассажиров и багажа на местных авиалиниях и речным транспортом в местном сообщении и на переправах.
- ☞ перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.
- ☞ услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

§ 2. Основные направления социальной политики

Социальная политика властей неоднозначно влияет на инвестиционный климат региона. С одной стороны, она обеспечивает снижение социальной напряженности, делает регион более привлекательным для инвестиций. С другой стороны, чрезмерный упор на социальную защиту населения сдерживает экономическое развитие территорий за счет налогового бремени, дополнительных обязанностей работодателей (сохранение рабочих мест, дотирование жилищного хозяйства, содержание социальной инфраструктуры). Неизбежное следствие этого - снижение конкурентоспособности экономики региона и новый виток деградации социальной сферы. С точки зрения инвестиционного климата социальная политика отражает хорошо известную проблему “социальная справедливость или экономическая эффективность”. Региональные органы власти пытаются соблюдать баланс между этими двумя целями.

Устав (основной закон) Омской области

Статья 104. Политика в сфере социальной защиты населения.

Политика Омской области в сфере социальной защиты населения осуществляется на основе:

- а) содействия обеспечению занятости трудоспособного населения;
- б) предотвращения снижения реальных доходов малоимущих групп населения и сокращения уровня бедности за счет реализации системы социальной адресной помощи;
- в) защиты населения посредством развития государственных и негосударственных форм страхования и пенсионного обеспечения;
- г) поддержки малоимущих и иных групп населения в приобретении и содержании жилья;
- д) реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры, обеспечивающих нормальные условия жизни и деятельности инвалидов;
- е) предоставления льгот и услуг отдельным категориям граждан;
- ж) ресурсного и финансового обеспечения социальных льгот;
- з) поощрения благотворительной деятельности.

В любом случае, социальные обязанности, возлагаемые на предпринимателей, не должны подрывать экономическое “саморазвитие” территорий. Лучший вклад предпринимателя в социальную политику региона - предоставление местному населению рабочих мест с соответствующей заработной платой и выплата налогов в бюджеты разных уровней.

Трехсторонние соглашения. Соглашения между администрациями регионов, профсоюзами и руководителями предприятий в последнее время получили достаточно широкое распространение. Как правило, они включают 5 разделов (основных блоков вопросов).

Блок 1. Стабилизация экономики и стимулирование производства. В соответствии с этим положением работодатели должны стремиться наращивать производство товаров, работ и услуг, улучшать финансовое положение предприятий и организаций, финансировать и организовывать подготовку кадров и повышение квалификации работающих, осуществлять своевременное перепрофилирование производств и т.д. Это не очень обременительные для предпринимателей обязанности. Региональные администрации обязуются оказывать поддержку инвестиционной деятельности, развитию малого и среднего предпринимательства, осуществлять регулирование цен и т.д.

Блок 2. Уровень жизни и доходы населения. Для выполнения этого положения работодатели должны принимать меры к систематическому росту доходов работающих, своевременно выплачивать заработную плату, а также индексировать ее в случае задержки. Однако механизмов принуждения предпринимателей такие соглашения обычно не содержат. Региональные администрации обязуются ежемесячно или ежеквартально рассчитывать бюджет прожиточного минимума и индекса потребительских цен и опубликовывать их в областных газетах, а также своевременно выделять средства на оплату труда бюджетным работникам.

Блок 3. Занятость населения и развитие рынка труда. В рамках этой статьи администрация, предприниматели и профсоюзы устанавливают предельно допустимый уровень безработицы, который разнится от 3,5% в относительно благополучной по состоянию рынка труда Омской области до 10% в депрессивной Псковской области. Администрация региона обязуется разработать областные программы содействия занятости и социальной защиты незанятого населения. Главным их направлением считается сохранение рабочих мест на предприятиях и недопущение критической ситуации на рынке труда.

В некоторых соглашениях стороны согласовывают комплекс мер, предусматривающих стимулирование предприятий и организаций, способствующих сохранению и созданию рабочих мест (Красноярский край, Тамбовская область) или обеспечивающих занятость инвалидов, матерей-одиночек и других социально уязвимых слоев населения (Омская, Пензенская, Рязанская, Тульская, Курская и Иркутская области). Как правило,

в целях стабилизации занятости предусматривается перепрофилирование отдельных участков, цехов, производств под выпуск конкурентоспособной продукции, создание условий для повышения квалификации кадров, овладения второй профессией, проведение работ по прогнозированию, анализу и постоянному учету численности высвобождаемых работников.

В Красноярском крае, Омской, Новгородской, Курганской и Тамбовской областях согласовано не принимать без крайней необходимости иностранную рабочую силу, в том числе из ближнего зарубежья. Потенциально это одна из самых серьезных норм трехсторонних соглашений, реализация которой ухудшает предпринимательский климат региона из-за снижения конкуренции на рынке рабочей силы. Подобного рода ограничения оправданы в регионах с массовым притоком дешевой рабочей силы и вызванной этим социальной напряженностью.

Блок 4. Охрана труда и экологическая безопасность. Данная статья адресована работодателям, которые обязуются сформировать комитеты по охране труда, организовывать обучение работников, предоставлять работникам компенсации и льготы за тяжелые, вредные и опасные работы. В некоторых договорах (Пензенская, Псковская, Новгородская, Тульская области) предусмотрено обязательное страхование от временной нетрудоспособности вследствие профессиональных заболеваний и производственных травм. Областные администрации совместно с федеральными органами надзора проводят независимую экспертизу условий труда на предприятиях и осуществляют контроль за состоянием окружающей среды.

Устав (основной закон) Омской области

Статья 105. Политика Омской области в сфере охраны здоровья и окружающей природной среды.

1. Органы государственной власти Омской области определяют политику в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды.

2. Политика Омской области в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды осуществляется на основе:

- а) обеспечения государственной поддержки системам охраны природы, здравоохранения, защиты материнства, отцовства и детства, инвалидов и престарелых, медицинского и экологического образования и просвещения;
- б) обеспечения медико-санитарного благополучия населения;
- в) стимулирования здорового образа жизни населения, контроля за обеспечением безопасных условий труда, занятий физической культурой и спортом, сохранения благоприятной для жизни окружающей среды;
- г) обеспечения гражданам равных возможностей на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных медицинских учреждениях;
- д) развития системы социального медицинского страхования граждан и негосударственных медицинских учреждений;
- е) обязательного лицензирования деятельности по оказанию медицинских услуг;
- ж) контроля за состоянием природной среды и рациональным использованием природных ресурсов;
- з) предотвращения пагубных техногенных последствий для окружающей среды и здоровья человека;
- и) возмещения ущерба, нанесенного в результате загрязнения окружающей среды;
- к) развития областных санитарно-курортных учреждений и домов отдыха.

Блок 5. Социальная защита населения. По этому блоку вопросов основные обязательства ложатся на администрации регионов - от социальной помощи малообеспеченным группам населения (пенсионерам, инвалидам, учащимся, беременным и кормящим женщинам и т.д.) до наращивания объемов жилищного строительства, выделения садово-огородных участков и усиления борьбы с преступностью. Функции работодателей заключаются в реализации социальной политики администрации области и целевых программ социальной направленности, финансировании досуга и отдыха трудящихся и членов их семей, содержанию учреждений культуры, оздоровления и отдыха, находящихся на их балансе.

Трехсторонние соглашения основаны на идее социального партнерства, взаимном уважении сторон, отказе от силового разрешения конфликтов и т.д. Эффективность этих соглашений обычно невелика (стороны обязуются принять меры, которые они собираются или обязаны выполнять). Однако в качестве декларации о совместных действиях эти соглашения делают экономическую политику в регионе более понятной и предсказуемой.

Регион	Срок действия постоянного соглашения	Основные статьи (разделы) соглашений				
		стабилизация экономики	доходы населения	занятость	охрана труда	социальные гарантии
Псковская область	1995 г.	-	+	+	+	+
Красноярский край	1995 г.	+	+	+	+	+
Новосибирская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Омская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Липецкая область	1995 г.	+	0	+	+	+
Иркутская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Тамбовская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Пензенская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Кабардино-Балкария	1995 г.	+	-	+	+	+
Марий Эл	1995 г.	+	+	+	+	+
Рязанская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Курганская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+
Новгородская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Тульская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Курская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+

Обозначения: (+) - статья присутствует, (-) - статья отсутствует, (0) - положения статьи упоминаются в составе другой статьи.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Помимо Администрации Омской области, Соглашение о социальном партнерстве ежегодно заключается между Федерацией Омских профсоюзов, Союзом товаропроизводителей и работодателей, Союзом предпринимателей и администрацией г. Омска.

Социальная ситуация. Региональные различия в социальной ситуации определяются различиями в уровне жизни населения. Уровень жизни населения зависит от функционирования и структуры региональной экономики, состояния рынка труда, демографического состава населения, природно-климатических условий, экономико-географического положения, политики федеральных и региональных властей. В самом первом приближении для анализа социальной ситуации можно использовать количественный (на основе статистических параметров) и качественный (на основе миграционного поведения) подходы.

Совпадающие оценки социальной ситуации на основе статистических показателей уровня жизни и миграционного поведения населения свидетельствуют о благополучности региона. Однако в большинстве случаев эти оценки расходятся. Социальная ситуация в российских регионах настолько разнообразна, критерии ее оценки так различны, что вряд ли можно втиснуть ее в жесткую схему. Важно не упустить из виду это разнообразие при оценке инвестиционного климата того или иного региона.

Для статистического измерения региональных различий в уровне жизни применяется отношение среднедушевых доходов населения к величине прожиточного минимума (покупательная способность доходов). Оценка его составляющих (особенно реальных доходов населения) в российских условиях весьма приближительна. Однако единая методика расчета для всей территории страны при одновременном учете межрегиональных различий, как величины доходов, так и уровня потребительских цен позволяет его

использовать в качестве показателя уровня жизни в различных регионах. Так, к 1996 г. максимальная покупательная способность доходов населения сложилась в г. Москве, Тюменской области, Красноярском крае, Кемеровской области, Санкт-Петербурге, Орловской и Ульяновской областях, республике Коми. В республике Марий Эл, Калмыкии, Ингушетии, Туве, Читинской области зафиксированные статистикой средне-душевые доходы оказались ниже величины прожиточного минимума.

Другой, не менее важный аспект уровня жизни - оценка его структуры. Наибольший интерес представляет показатель удельного веса семей, находящихся ниже официального уровня бедности (т.е. имеющих на душу населения доходы ниже величины прожиточного минимума).

Между покупательной способностью доходов и уровнем бедности прослеживается достаточно тесная обратная зависимость. Вместе с тем имеется ряд очевидных расхождений. Например, на Дальнем Востоке при относительно высокой покупательной способности доходов аномально высок удельный вес бедных семей. С другой стороны, есть регионы (самый характерный пример - Владимирская область), где низкая покупательная способность сочетается с низким, по российским меркам, уровнем бедности. Это дает основания для типологии российских регионов на основе сочетания обоих показателей уровня жизни населения. При этом выделяются следующие типы регионов:

Тип 1. Наиболее высокий уровень жизни: максимальная покупательная способность при минимальном уровне бедности. Полный набор регионов-лидеров, практикующих:

- а) либеральные реформы (обе столицы и Нижегородская область);
- б) “мягкое” вхождение в рынок (Ульяновская и Орловская области);
- в) использование экспортного потенциала (Липецкая и Тюменская области, Красноярский край).

Тип 2. Высокий уровень жизни: максимальная покупательная способность при среднем уровне бедности. Те же, но менее выраженные группы регионов и получающая массированную поддержку Кемеровская область.

Тип 3. Относительно высокий уровень жизни: средняя покупательная способность при низком уровне бедности. Металлургические, нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие регионы с различными подходами к реформам, русская часть Северного Кавказа (за исключением попавшего в зону нестабильности Ставрополя), одна из столичных областей.

Тип 4. Уровень жизни выше среднего: высокая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Северо-восток Европейской части России в целом (здесь ситуация хуже, чем следует из формально высокой покупательной способности доходов), самая благополучная часть Поволжья и, опирающиеся на 2-3 крупных экспортно-ориентированных предприятия, Вологодская и Белгородская области.

Тип 5. Средний уровень жизни: средняя покупательная способность при среднем уровне бедности. Набор специфических (за исключением Архангельской и Тверской областей) регионов: “околоевропейской” Карелии, западных и восточных ворот России (Калининградская область и Приморский край), единственной островной области (Сахалин), прежде зажиточного “прифронтового” Ставрополя.

Тип 6. Уровень жизни ниже среднего: низкая покупательная способность при относительно низком уровне бедности. Депрессивные, но центральные Московская и Владимирская области. Социально-экономическая “середина” между индустриальным Центром и Средним Поволжьем (Пензенская область и Мордовия).

Тип 7. Относительно низкий уровень жизни: средняя покупательная способность при высоком уровне бедности. Новгородская область, Восточная Сибирь и Дальний Восток, регионы сосредоточения оборонной промышленности (Удмуртия и Хабаровский край).

Тип 8. Низкий уровень жизни: низкая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Известная высокой безработицей Ивановская область, Нижнее Поволжье (Саратов – Волгоград – Астрахань), самые благополучные северокавказские республики: Адыгея, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкессия. Прежде благополучная Новосибирская область.

Тип 9. Наиболее низкий уровень жизни: минимальная покупательная способность при максимальном уровне бедности. Слаборазвитые и/или кризисные области, республики Северного Кавказа (вместе с Калмыкией) и Восточной Сибири, республика Марий Эл.

Типология регионов России по уровню жизни населения

Покупательная способность	Удельный вес бедных семей		
	низкий менее 30%	средний от 30 до 40%	высокий более 40%
высокая (более 150%)	Тип 1: Москва, Санкт-Петербург. Орловская, Нижегородская, Липецкая, Ульяновская, Тюменская области. Красноярский край.	Тип 2: Мурманская, Калужская, Костромская, Смоленская, Тульская, Тамбовская, Кемеровская области.	Тип 4: Вологодская, Белгородская, Самарская, Пермская, Камчатская, Магаданская области. Республики Коми и Татарстан.
	менее 40%	от 40 до 50%	более 50%
средняя (от 120 до 150%)	Тип 3: Ленинградская, Брянская, Рязанская, Ростовская, Свердловская, Ярославская, Курская, Челябинская, Томская области. Краснодарский край. Республики Башкортостан и Хакасия.	Тип 5: Архангельская, Тверская, Воронежская, Калининградская, Омская, Сахалинская области. Ставропольский и Приморский края. Республика Карелия.	Тип 7: Новгородская, Иркутская и Амурская области. Алтайский и Хабаровский края. Республики: Удмуртия, Алтай и Саха (Якутия).
	менее 50%	от 50 до 60%	более 60%
низкая (менее 120%)	Тип 6: Владимирская, Московская и Пензенская области. Республика Мордовия.	Тип 8: Ивановская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская области. Республики: Чувашия, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия.	Тип 9: Псковская, Курганская, Кировская, Оренбургская, Читинская области. Республики: Марий Эл, Калмыкия, Северная Осетия, Тува, Бурятия.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Для более детальной оценки уровня жизни населения можно использовать натуральные показатели, характеризующие потребление тех или иных благ по сравнению со среднероссийским или "нормативным" уровнем. Среди них:

- ☞ потребление (в расчете на душу населения) основных продуктов питания;
- ☞ накопленное домашнее имущество (предметы длительного пользования - автомобили, холодильники, прочая бытовая техника). Особый интерес представляет уровень и динамика обеспеченности населения личными автомобилями, расходящиеся с представлениями о тотальном обнищании россиян;
- ☞ обеспеченность жильем (общая и жилая площадь на 1 человека, уровень благоустройства жилого фонда);
- ☞ обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (школами, больницами, спортзалами и т.п.) и т.д.

Такого рода показатели, помимо оценки уровня жизни населения, могут оказаться полезными и при самом первом ознакомлении со структурой запросов местного населения. Наконец, можно обратить внимание на такой показатель, как уровень младенческой смертности, который является одним из ключевых индикаторов не только социального благополучия региона, но и общего уровня социально-экономического развития.

Проблема создания обобщающего (интегрального) показателя уровня жизни пока не решена. В принципе для этого можно объединить его компоненты, “взвешенные” по степени важности. Однако определение значимости каждого компонента зависит от конкретной ситуации, а эти оценки очень субъективны. Так, при высокой инфляции на первый план выходит поддержание приемлемого жизненного уровня и обеспечение минимальных социальных гарантий населению. При стабилизации экономического положения на повестке дня встает вопрос о качестве социальной помощи и развитии социальной инфраструктуры. В разных регионах действуют разные политические, экологические, структурные факторы.

Для различных регионов и различных целей можно использовать разные методики, обращая внимание в первую очередь на показатели, по которым наблюдается явное отставание от соседних регионов или от общероссийского уровня, а также резкое ухудшение ситуации за последние годы.

Миграционные процессы. Миграционная ситуация характеризуется соотношением числа въехавших и выехавших из региона за определенный период. В конечном счете она отражает оценку населением нынешнего состояния и перспектив территории. В начале 1990-х гг. произошли принципиальные изменения в миграционном поведении россиян. Начался массовый отток населения из северных и восточных регионов. В результате отъезда экономически активного населения во многих северных регионах стала расти доля населения старше трудоспособного возраста, что увеличивало затраты на их субсидирование.

В целом массовый отток населения - признак социального и во многих случаях экономического неблагополучия региона. Приток населения, напротив, свидетельствует о благоприятной социальной ситуации. Однако для ряда регионов массовый приток отдельных категорий мигрантов (например, вынужденных переселенцев и беженцев) является фактором обострения социальной напряженности, что в свою очередь ведет к ухудшению предпринимательского климата.

Миграционная ситуация в регионах России в начале-середине 1990-х гг.

Увеличивающийся приток населения
Ленинградская, Брянская, Владимирская, Костромская, Тверская, Тульская, Нижегородская, Белгородская, Липецкая, Астраханская, Волгоградская, Самарская, Ростовская и Оренбургская области.
Неустойчивый приток населения
Новгородская, Псковская, Ивановская, Калужская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Кировская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Пензенская, Саратовская, Курганская, Пермская, Кемеровская, Новосибирская, Калининградская области. Республики: Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан, Адыгея, Дагестан, Башкортостан, Удмуртия, Хакасия. Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края.
Неустойчивая динамика миграции населения
Омская, Томская, Тюменская, Иркутская области. Республики: Карелия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Алтай, Бурятия. Красноярский край. Москва и Санкт-Петербург.
Неустойчивый отток населения
Архангельская, Читинская и Амурская области. Приморский и Хабаровский края. Республики: Калмыкия, Кабардино-Балкария, Бурятия, Тува. Еврейская АО.
Увеличивающийся отток населения
Мурманская, Магаданская, Камчатская, Сахалинская области. Чукотский АО. Республики: Коми, Калмыкия и Саха (Якутия).

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Социальная напряженность. Социально-экономический, финансовый, политический, криминогенный, экологический аспекты региональной ситуации определяют уровень социальной напряженности в регионе - степень недовольства населения сложившейся ситуацией и предрасположенность к различным формам социального протеста.

Высокая социальная напряженность проявляется в забастовках, несанкционированных митингах и демонстрациях, пикетировании, голодовках, сборе подписей в пользу принятия федеральными или региональными органами власти какого-либо решения. Крайними проявлениями являются массовые беспорядки, столкновения с милицией и войсками, погромы и вооруженные выступления. Однако ключевое значение имеют не сами массовые акции, но предрасположенность населения к таким действиям. В таких внутренне напряженных регионах достаточно незначительного толчка для резкого обострения ситуации. Тогда как в спокойных регионах даже крупный социальный конфликт, острая социальная проблема могут сказаться лишь на результатах очередных выборов.

Повышенная социальная напряженность в регионе - источник неопределенности в условиях предпринимательской деятельности. Поэтому она повышает риск предпринимательства, особенно связанный с крупными и долгосрочными инвестициями. Анализ напряженности во многих случаях может помочь оценить вероятность и негативные последствия обострения социально-политической обстановки в регионе.

Социальная напряженность в регионе определяется сочетанием внешних и внутренних факторов различной природы (социальных, экономических, политических, национальных, экологических и т.д.), проявляясь как в эпизодических акциях протеста, так и в подспудно зреющих конфликтах. Умение оценивать эти проявления и их причины - одна из предпосылок снижения неопределенности условий инвестиционной деятельности и повышения ее эффективности.

Внешние факторы социальной напряженности. К внешним факторам, оказывающим влияние на отдельные регионы и территории, относят факторы внешнеполитического и внешнеэкономического характера. Распад СССР привел к росту напряженности в регионах нового российского приграничья, т.к. именно сюда направился основной поток мигрантов из стран СНГ. На рост социальной напряженности в новом приграничье повлияли и причины психологического характера. Например, раздражение населения введением таможенного и пограничного контроля, особенно в регионах с этнически однородным населением (российско-украинская граница в районе Донбасса и Харьковской области, российско-казахстанская граница и т.д.). Причины внешнеполитического характера могут порождать напряженную ситуацию и в отдельных частях конкретного региона. Ситуация на Северном Кавказе служат наглядным примером такой ситуации.

Внутренние факторы социальной напряженности. Среди внутренних факторов, влияющих на рост социальной напряженности в регионе, выделяются:

а) **социальные** - задолженность по выплате заработной платы, пенсий, стипендий, низкий уровень жизни, неблагоприятные условия труда, приток мигрантов, особенно вынужденных переселенцев и беженцев и т.д.;

б) **экономические** - проблемы, обусловленные:

- реструктуризацией производства, закрытием убыточных предприятий (крайне напряженная ситуация в шахтерских регионах - Кемеровской и Ростовской областях, Воркуте, Приморском крае);

- конверсией производства (пример - социальная напряженность в Удмуртии и во многих “закрытых” городах);
- высокой уровень “скрытой” безработицей (Ивановская, Владимирская, Псковская области, Мордовия и пр.);
- резким повышением цен (особенно регулируемых местными властями квартплаты, энерготарифов, платы за газ, проезда в общественном транспорте, некоторых продуктов питания и пр.);
- отключениями электроэнергии (например, из-за задолженности энергетикам местных коммунальных служб), перебоями в теплоснабжении (особенно в зимний период);
- сбоями в доставке грузов на Север (особое недовольство наблюдается в регионах восточного сектора Арктического побережья);
- строительством новых объектов, особенно экологически опасных или нарушающих сложившуюся социальную среду (например, строительство гаражей в парковых зонах или на спортивных площадках);
- крахом финансовых “пирамид” (например, на “родине” известных компаний “Хопер-инвест” и “Русский дом Селенга” в Волгоградской области ²³) и т.д.;
- в) **экологические** - связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и катастроф техногенного характера, захоронением ядерных отходов, высоким уровнем загрязнения, “радиофобией” и т.д.;
- г) **политические** - связанные с деятельностью партий, общественных организаций и некоторых политических лидеров, особенно радикального и экстремистского толка (Дагестан), конфликтами между различными ветвями и органами власти и управления (Приморский край);
- д) **этнические** - связанные с межнациональными отношениями (сегодня актуальны для Северного Кавказа, а в начале 90-х гг. наблюдались во всех регионах с многонациональным населением, особенно в республиках - участниках “парада суверенитетов”);
- е) **административно-территориальные** - взаимоотношения краев и областей с входящими в их состав автономными округами; территориальные претензии субъектов Федерации друг к другу (например, проблема Пригородного района Северной Осетии, на который претендует Ингушетия, претензии Калмыкии на ряд районов Астраханской области); дискуссии о слиянии в один субъект Федерации Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области;
- ж) **криминогенные** - высокий уровень уличной преступности, рост организованной преступности, реальная или мнимая коррумпированность правоохранительных органов или региональных властей, отдельные дерзкие и жестокие преступления, серийные убийства и т.д.

Социальная политика в Омской области. Решение социальных проблем является важнейшей функцией регионального управления. 8 апреля 1997 г. Главой Администрации (Губернатором) Омской области принято постановление № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". Согласно этому постановлению, приоритетные направления социальной политики в регионе реализуются посредством целевых социальных программ и мер, взаимоувязанных с целевыми федеральными программами.

Так, например, в сфере труда и трудовых отношений предусматривается:

- ☞ разработать концепцию формирования рынка труда (критерии, роль и функции органов управления);

²³ Вплоть до недавнего времени шли массовые митинги обманутых вкладчиков, которых здесь насчитывается, по различным оценкам, до 200 тыс. человек.

- ☞ обеспечить сбалансированность рабочей силы и рабочих мест, сформировать рациональную структуру занятости на территории области;
- ☞ усовершенствовать систему обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- ☞ реализовать экономические и правовые гарантии работникам предприятий различных форм собственности, в том числе по оплате, социальному страхованию и охране труда;
- ☞ обеспечить защиту трудовых прав граждан, развитие системы социального партнерства;
- ☞ не допускать массовой безработицы, не препятствуя высвобождению излишнего персонала предприятий;
- ☞ осуществлять политику, направленную на восстановление трудовой деятельности как основного источника доходов населения;
- ☞ стимулировать предприимчивость и деловую инициативу трудоспособных граждан.

§ 3. Социальная инфраструктура

Оценку состояния социальной инфраструктуры территории можно проводить с разных точек зрения в зависимости от текущих задач, стоящих перед управлением. Это предопределяет перечень необходимой информации и детальность анализа социальной сферы.

Подходы к оценке сферы услуг

	Метод 1	Метод 2
Подходы к оценке	Как элемент инвестиционной привлекательности территории	Как объект предпринимательской деятельности
Виды оценки	Комплексная оценка уровня развития сферы услуг	Оценка конкретного вида обслуживания
Компоненты оценки	1) Полнота набора услуг 2) Обеспеченность услугами 3) Уровень развития платных услуг как индикатор рыночных преобразований	1) Отраслевые показатели обеспеченности услугой 2) Потребности в услуге 3) Факторы, формирующие потребности в услуге, в т.ч. - доходы населения

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Метод 1. Социальная инфраструктура может оцениваться как элемент, влияющий на степень **инвестиционной привлекательности** территории. Подразумевается, что развитая сеть учреждений культуры, образования, здравоохранения, рекреации и спорта влияет на оценку территории, формируя более интеллектуальные и физически подготовленные кадры. Хорошая организация работы пассажирского транспорта увеличивает доступность территории и мобильность населения. Многообразие услуг связи, высокий уровень телефонизации создают новые коммуникационные возможности, меняют образ жизни населения. Развитая социальная инфраструктура стимулирует инвестиции в любые отрасли хозяйственной деятельности региона. При таком подходе основной задачей становится комплексная оценка уровня развития сферы услуг. Она включает две основные составляющие:

- ☞ **оценку полноты набора** услуг, более важную при определении предпринимательского климата в отдельном населенном пункте или административном районе;
- ☞ **оценку степени обеспеченности** населения услугами во всех отраслях социальной инфраструктуры территории.

Обеспеченность некоторыми объектами социальной инфраструктуры населения Омской области

Удельный вес семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (1996 г.) - 17% (РФ - 14%)
Удельный вес учащихся во 2-ю смену (1995 г.) - 26,2% (РФ - 24,8%)

Число телефонных аппаратов на 100 семей (1995 г.):
 город - 41 (РФ - 46);
 село - 20 (РФ - 19).
 Обеспеченность жилого фонда (1994 г., %) теплоснабжением:
 город - 85 (РФ - 85);
 село - 29 (РФ - 22).
 водопроводом:
 город - 75 (РФ - 84);
 село - 26 (РФ - 33).
 газоснабжением:
 город - 90 (РФ - 68);
 село - 94 (РФ - 72).
 канализацией:
 город - 75 (РФ - 81);
 село - 18 (РФ - 22).

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Видов социального обслуживания довольно много, а оценка усложнена, так как нет общих критериев их значимости. Если в регионе слабо представлены предприятия бытового обслуживания, то развитие детских дошкольных учреждений или общественного питания никак не могут это компенсировать. Отсюда следует, что полнота набора существующих видов обслуживания является одним из важных элементов комплексной оценки.

В качестве абсолютно необходимого минимума можно выделить услуги повседневного спроса, которыми регулярно пользуется большинство населения. К ним относятся торговля, здравоохранение, образование, в меньшей степени - дошкольное воспитание и пассажирский транспорт. Оценка уровня обеспеченности услугами проводится через сопоставление фактических показателей с нормативными. Сохранившиеся с советских времен нормативы СНиП (санитарные нормы и правила) указывают, какой должна быть обеспеченность торговой площадью, посадочными местами в клубах и предприятиях общепита, помывочными местами в банях, сколько требуется работников бытового обслуживания на тысячу жителей.

В действительности эти нормативы не отражают потребностей населения в различных видах услуг. К тому же для жителей Чукотки, Дагестана и Москвы такие потребности очень сильно различаются. Однако исследований такого рода практически нет, поэтому вместо оптимальных значений для разных регионов приходится ориентироваться на средний или на максимальный в РФ уровень охвата населения социальной инфраструктурой. При таком подходе сопоставляются региональные показатели по каждому виду обслуживания с избранным эталоном и определяются высокообеспеченные территории. Таких регионов в России почти нет, чаще всего наблюдается контрастное сочетание отдельных видов обслуживания в пределах региона.

Важным индикатором рыночных преобразований служит развитие торговли, общественного питания и бытового обслуживания - основных отраслей платного обслуживания. В переходной экономике эти отрасли оказались наиболее привлекательными для мелкого и среднего бизнеса, поэтому по их деятельности можно судить о степени развития предпринимательства.

Показатели обслуживания населения отражают его платежеспособный спрос, что крайне важно для общей оценки предпринимательского климата. Слабое развитие торговли, общепита и особенно бытового обслуживания свидетельствует о сохранении традиций самообслуживания и продовольственного самообеспечения, характерных для отсталых территорий. Эта черта заметно усилилась во время кризиса в российской провинции. Результаты обследования ряда депрессивных регионов показывают, что многие трудоспособные жители в условиях невыплаты зарплаты занялись личным

подсобным хозяйством, потеряли желание переквалифицироваться и что-либо менять в своей жизни.

Метод 2. Сфера услуг может рассматриваться как объект предпринимательства, что требует более подробной оценки состояния каждой отрасли. Статистика позволяет сделать это лишь приблизительно, используя данные об обеспеченности населения тем или иным видом услуг (без учета их качества). Но даже столь примитивная информация существует только на уровне субъектов РФ и крупных городов, а на уровне административных районов, городов областного и районного подчинения она отсутствует.

Оценить реальные потребности в услугах не представляется возможным, т.к. маркетинговый анализ в России находится на зачаточном уровне. Интуицию здесь можно дополнить анализом факторов, формирующих потребности в услугах, например:

- ☞ обеспеченность видом обслуживания в разных регионах или городах, отражающая достигнутый уровень обслуживания;
- ☞ среднедушевой уровень доходов и структура населения, отражающая платежеспособность потребителей услуг разной стоимости;
- ☞ демографическая структура населения, определяющая объемы рынка услуг - от ритуального обслуживания до организации концертов популярных исполнителей;
- ☞ национально-культурные особенности территорий, влияющие на востребованность отдельных услуг;
- ☞ социальная структура населения и уровень образования, отражающие число возможных посетителей театров, музеев, картинных галерей и других “элитарных” видов обслуживания населения;
- ☞ особенности расселения, позволяющие прогнозировать рынок услуг редкого пользования (концерты, цирк, специализированные магазины, ломбарды и т.д.);
- ☞ природно-климатические особенности территории, влияющие на доступность услуг, снабжение товарами, необходимыми материалами и оборудованием.

При оценке предпринимательского климата соотношение факторов будет меняться, но достигнутый уровень обслуживания (выраженный через показатели обеспеченности) и доходы населения, отражающие платежеспособный спрос на услуги будут учитываться всегда. Услуги отличаются высокой эластичностью спроса. При сокращении доходов населения спрос на них сокращается еще быстрее, и, наоборот - при росте доходов выше определенного уровня спрос населения все более высокими темпами переключается на услуги.

Эта тенденция хорошо заметна в России: обедневшее население заметно сократило потребление услуг (учреждений культуры, спорта, рекреации и т.д.) и переключилось на самообслуживание, отказавшись от химчисток, парикмахерских, общественного питания. Возросшие потребности высокодоходных групп населения буквально за несколько лет создали бум элитных услуг практически во всех видах обслуживания - от салонов красоты и спортивно-оздоровительных комплексов до престижных рекреационных, медицинских и торговых услуг.

Торговля. В среднем по России на конец 1995 г. уровень приватизации предприятий торговли составил 83%, но по отдельным регионам доля приватизированных предприятий изменяется от 12% в Кабардино-Балкарии до 100% в Санкт-Петербурге. Разница в уровне приватизации отражает отношение местных властей к предпринимательству.

Стандартные статистические показатели количества предприятий торговли, обеспеченности торговой площадью на 1000 жителей в связи с резким ростом числа мелких торговых точек уже не отражают реальной картины происходящего. Целесообразно сравнивать территории по величине товарооборота на душу населения и структуре товарооборота: доле в нем непродовольственных и продовольственных товаров (в т.ч.

алкогольных напитков). Еще в 80-е годы доля продаж алкоголя составляла до половины всего продовольственного товарооборота, но сейчас, в связи с изменением ценовых пропорций и ростом нелегального импорта, она снизилась до 20%. Безусловно, в ползрения должны быть и региональные различия в уровне доходов населения.

Общественное питание. Анализ статистики показывает сокращение предприятий общепита, ориентированных на население с невысокими доходами. Однако быстро растет сеть предприятий быстрого обслуживания, рассчитанных на покупателей со средними доходами, а также ресторанов, обслуживающих высокодоходные слои населения. Поэтому структура расслоения по доходам является важным показателем при анализе предприятий общественного питания. Как и в торговле, здесь следует обращать внимание на различия в уровне приватизации: в среднем по РФ он составляет 80%, изменяясь от 12-18% в ряде республик Северного Кавказа до 100% в Москве. Меньшую роль играет обеспеченность населения предприятиями общепита, выраженная показателем числа посадочных мест на 1000 жителей.

Бытовое обслуживание. Многообразие видов услуг этой группы - от ритуальных до ремонта обуви и квартир, переработки сельскохозяйственного сырья, создает немало проблем при оценке. Существуют только два агрегированных показателя: численность работников бытового обслуживания и объем бытовых услуг в стоимостном выражении, который обычно дается в целом по отрасли, хотя разрабатывается по 14 видам обслуживания. В регионах с большой долей сельского населения статистические показатели всегда были невысоки. Это связано с общей неразвитостью сельской сферы услуг, более низкими доходами сельчан и привычкой к самообслуживанию. В переходный период сфера услуг на селе стала убыточной и сейчас находится на грани исчезновения. Статистическим показателям не следует особенно доверять при оценке достигнутого уровня обслуживания. Бытовые услуги более других отраслей ориентированы на уклонение от налогообложения.

Уровень приватизации в отрасли составляет более 80%, изменяясь от 19-24% в северокавказских республиках до 95-100% в Нижегородской и Кемеровской областях. Показатели величины доходов и структуры населения также важны для оценки. По отдельным видам услуг их можно дополнить возрастной структурой населения и уровнем смертности (ритуальные услуги), обеспеченностью автомобилями на 1000 жителей (автосервис), уровнем развития подсобного хозяйства (переработка сельскохозяйственного сырья) и т.д.

Общее образование. Заметное количество частных школ, лицеев и гимназий появилось пока только в крупнейших городах. Даже в Москве они составляют около 7% всех учреждений общего образования, но учатся в них менее 1% детей.

Более важным фактором следует считать уровень образования занятого населения. Как правило, родители с высшим образованием в большей степени настроены дать хорошее образование детям. Но главным критерием все же остаются доходы населения.

Общеобразовательные школы на начало года 1996/97 учебного года

	Советский	Центральный	Октябрьский	Ленинский	Кировский	Всего по Омску
Всего (ед./мест)	39/24635	39/24186	24/17673	30/19461	33/25176	165/111131
В них учащихся (чел.)	34636	40385	26569	29220	37653	168463
Из них: негосударственные (ед./уч-ся)	3/288	3/118	1/44	1/14	1/35	9/499
Вспомогательные школы-интернаты (ед./мест)	2/296	5/822	3/510	3/380	1/160	14/2168

В них учащихся (чел.)	271	773	473	416	191	2124
Детские дома (ед./чел.)	2/278	1/165	2/77	-	-	5/520

Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере образования:

- ☞ поддержание стабильности образовательных учреждений и адаптация системы образования к новым условиям;
- ☞ завершение формирования нормативно-правовой базы;
- ☞ рационализация сети учреждений дошкольного, общего и начального профессионального образования, развитие элитарных школ для одаренных детей и коррекционных школ для детей с отклонениями в развитии;
- ☞ социальная защита детей-сирот.

Устав (Основной закон) Омской области.

Статья 100. Доступность и финансовая поддержка образования.

1. Омская область способствует развитию системы дошкольного, общего, внешкольного, дополнительного, начального профессионального, среднего и высшего профессионального образования.
2. В Омской области законодательно определяется минимально гарантированный размер средств и нормативы отчислений на финансирование сферы образования, науки и культуры из областного бюджета.
3. Предприятиям, учреждениям, организациям сферы образования, науки и культуры, творческим работникам предоставляются льготы, определяемые федеральным и областным законом.

Дошкольное воспитание. Традиционная дотационность и ведомственность дошкольных учреждений стали причиной их угасания в переходный период, сеть дошкольных учреждений и число посещающих их детей значительно сократились. Наиболее жизнеспособной формой представляются мини-сады, организованные в квартирах и не отягощенные инфраструктурой. В крупных городах активно развивается индивидуальный уход за детьми на дому (услуги гувернанток). Чтобы оценить ситуацию в этой сфере, необходимо в первую очередь учитывать доходы населения, а также долю детей дошкольного возраста, не посещающих детские учреждения. Стоит обратить внимание на численность занятых домашним хозяйством или безработных женщин трудоспособного возраста - обычно они сами воспитывают своих детей или внуков.

В Омской области проводится политика на целенаправленную поддержку детских дошкольных учреждений, однако значительную их часть все же пришлось перепрофилировать.

Детские дошкольные учреждения г. Омска в 1997 году

	Совет- ский	Цен- тральный	Октябрь- ский	Ленин- ский	Киров- ский	Всего по Омску
Всего (ед./мест)	61/9646	73/9069	52/6777	48/6950	44/7395	278/39837
В них детей (чел.)	9931	8298	6740	6067	7468	38504
Из них муниципальные (ед./мест)	42/6546	51/6502	47/6455	21/4085	35/6155	196/29765
В них детей (чел.)	7198	6524	6455	3272	6597	29949

Медицинское обслуживание. Обеспеченность медицинским обслуживанием статистика определяет через численность медицинского персонала и больничных коек на 10 тысяч жителей, упуская качество лечения. Однако по этим показателям можно выявить территории, на которых не хватает медицинского персонала и больниц. Статистические данные позволяют определить уровень заболеваемости населения, в том числе по отдельным видам болезней. Но пока эта информация имеет значение лишь для государ-

ственных органов здравоохранения, поскольку юридически узаконенной частной медицинской практики в России практически нет.

Переход на страховое медицинское обслуживание в Омской области, как и в других регионах, затягивается, недостаточно разработана юридическая база, не отрегулирована система финансирования. Поэтому заниматься обслуживанием в рамках только страховой медицины пока еще сложно.

Медицинские учреждения в г. Омске (с областными, ОЖД, ИРПа) в 1997 году

	Совет- ский	Цен- тральный	Октябрь- ский	Ленин- ский	Киров- ский	Всего по Омску
Больницы (ед./коек)	7/2117	27/9330	8/1800	6/2080	5/2098	53/17425
в них						
- дома ребенка	2/210	1/100	-	-	?	?
- санатории	-	-	-	2/195	?	?
- поликлиники (ед./пос./см.)	17/6057	42/13057	11/3674	16/5662	8/4871	94/33321
В том числе учреждения городского департамента здравоохранения (ед./коек)						
Больницы (ед./коек)	7/2117	15/2820	8/1800	3/620	4/2038	37/9395
в них						
- дома ребенка	2/210	1/100	-	-	-	4/310
- санатории	-	-	-	2/195	1/75	3/270
- поликлиники (ед./пос./см.)	17/6057	26/7662	11/3674	11/2992	7/4721	72/25106

Система платного лечения, появившаяся во многих больницах, поликлиниках и диагностических центрах, остается половинчатой формой, с помощью которой учреждения здравоохранения пытаются решить свои финансовые проблемы. Поэтому наиболее распространенными видами предпринимательской деятельности в здравоохранении остаются стоматологические и косметические услуги. В последние годы к ним добавились услуги наркологов. Потребности в рыночно ориентированных видах медицинского обслуживания целиком определяются сегодня уровнем доходов населения.

Обслуживание культурных потребностей населения претерпело наиболее серьезные изменения. Это видно по данным статистики, хотя она отражает только число учреждений культуры, количество посадочных мест в зрительных залах и книг в библиотеках.

Учреждения культуры (ед./мест) в г. Омске в 1997 году

Административные округа	Театры	Дома культуры и клубы	Кинотеатры	Киноконцертный зал	Цирк
Советский	1/550	6/3550	1/540	-	-
Центральный	4/2888	6/4202	5/2183	1/1200	-
Октябрьский	1/200	8/5012	1/635	-	1/2000
Ленинский	-	5/2868	3/980	-	-
Кировский	-	5/2040	2/1222	-	-
Всего по Омску	6/3638	35/17672	12/5560	1/1200	1/2000

Из-за недостатка финансирования резко сократилась сеть клубов, домов культуры и библиотек, особенно в сельской местности. Крупные дворцы культуры ограничили число предоставляемых услуг, превратившись в концертные площадки и выставочные центры. Значительно сократилась посещаемость кинотеатров, кинопрокат перестал приносить доходы. Деятельность музеев, театров и картинных галерей убыточна, она опирается на государственное финансирование и спонсорскую поддержку.

Единственным прибыльным видом стал музыкальный шоу-бизнес, ориентированный на молодежную аудиторию. Этот вид деятельности имеет отлаженную систему маркетинга, в нем поделены сферы влияния крупных производителей услуг. В остальных

видах обслуживания культурных потребностей успешная предпринимательская деятельность в ближайшие годы маловероятна.

Мировой опыт показывает, что с ростом доходов населения могут стать перспективными комплексы типа “Дисней-лэнда”, ориентированные на семейный отдых. Примером движения в этом направлении можно считать КДЦ “Волшебный остров”, созданный на базе кинотеатра “Родина”. В целом досуговая политика городского самоуправления сегодня осуществляется через реорганизацию ставших убыточными кинотеатров в культурно-досуговые центры (КДЦ) с полным набором предоставляемых услуг.

Еще одним способом повышения доходности учреждений культуры становится их размещение под одной крышей с крупными магазинами. Построенные по этому принципу “шопинг-центры” получают дополнительный приток посетителей в небольшие картинные галереи, музеи, концертные залы. В Омске такая тактика привлечения посетителей практикуется в Омском торговом центре, где проводятся конференции, презентации и отдельные мероприятия МВЦ “ИнтерСиб”, действует художественная галерея.

Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере культуры и искусства:

- ☞ выделение объектов особой культурной значимости и их использование в качестве фактора социальной стабилизации общества;
- ☞ обеспечение сохранности музейных и библиотечных фондов, централизованное комплектование сельских библиотек;
- ☞ сохранение материально-технической базы учреждений культуры городов и районов Омской области и т.д.

Рекреационное обслуживание наиболее чутко реагирует на уровень доходов населения. Примером тому служат пустующие санатории и дома отдыха, сокращение числа путевок, оплачиваемых из профсоюзных фондов социального страхования.

В то время как среднестатистический россиянин проводит отпуск на даче или в деревне, высокодоходные категории населения формируют спрос на дорогостоящие рекреационные услуги - отдых за рубежом или в отечественных санаториях высокого уровня обслуживания. Для оценки состояния дел в этой отрасли самый важный критерий - величина и структура доходов населения, особенно количество потребителей с высокими и относительно высокими доходами.

Услуги связи остаются монополией государства, поэтому тенденции в этой сфере обслуживания мало чем различаются в разрезе территорий. Объемы почтовой корреспонденции за последние 10 лет значительно снизились, особенно пострадали почтовые пересылки. Резко снизилось качество оказываемых услуг за счет воровства из почтовых отправлений. Очень большие изменения произошли в структуре оказываемых Министерством связи услуг населению. Так, снижение подписки на периодические издания в некоторой степени было компенсировано розничной торговлей периодикой в почтовых отделениях. Однако центральные издания пострадали непоправимо. Значительную часть доходов почтовое ведомство получает сегодня от доставки пенсий и приема коммунальных платежей.

Что касается других отраслей связи, то в Омской области все вопросы, связанные с предоставлением услуг проводной связи, замыкаются на АО “Электросвязь”, которая охватывает все сельские районы и территорию Омска. Наиболее быстро растущий бизнес в этой сфере - организация сотовой связи (в Омске уже три альтернативных системы – “Би-лайн”, “Сибирская сотовая связь” и “JSM”), но клиентская база этого вида

услуг ограничена из-за их высокой стоимости. Дороговизна услуг мешает также широкому распространению экспресс-почты.

Пассажирский транспорт сегодня находится в государственном или ведомственном управлении, практически везде он дотационен. Единственный ранее прибыльный вид, услуги такси, оказался неконкурентоспособными по сравнению с не платящим налогов частным извозом. С переходом к более цивилизованному бизнесу услуги такси, безусловно, возродятся, но пока ситуация в больших городах России противоположна городам Запада, где такси широко распространены. Пока же “серый рынок” услуг извоза возрастает в связи с быстрым ростом обеспеченности личными автомобилями. Например, в Омской области в 1995 году на 1000 жителей приходилось более 82 автомобилей (в среднем по России - 93), а в 1990 году их было только 58 (в среднем по России - 59).

Регулирование цен на коммунальные услуги. До принятия закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (12 августа 1995 г.) тарифов на коммунальные услуги устанавливала администрация Омской области (региональная энергетическая комиссия и областной экономический комитет). Теперь в обязанности органов местного самоуправления вменены “...организация, содержание и развитие муниципальных, энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации”. Это привело к переходу полномочий по установлению коммунальных тарифов (пока только на водоснабжение и канализацию) к финансово-экономическому управлению городского департамента финансов. Центры жилищных субсидий образованы и действуют при окружных администрациях.

Согласно методике расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, утвержденной Комитетом РФ по муниципальному хозяйству, стоимость предоставления коммунальной услуги, в процентах от которой рассчитывается ставка оплаты населением, включает в себя себестоимость, рентабельность, НДС и спецналог. Уровень рентабельности устанавливается договором между администрацией города и муниципальным предприятием “Водоканал”.

Технология установления тарифа на воду и канализацию выглядит следующим образом: из расчета себестоимости услуги и нормы рентабельности (обычно не более 25%) устанавливается средний тариф за 1 м³. После утверждения ставок оплаты воды и канализации для населения, которые меньше среднего тарифа, тариф для предприятий пропорционально увеличивается так, чтобы общая сумма поступлений в “Водоканал” покрывала себестоимость и запланированную рентабельность. В результате предприятия платят за воду и канализацию в 4-5 раз больше, чем население.

Среди всех муниципальных предприятий “Водоканал” наиболее благополучен. Особенно это касается канализации, прибыль от которой покрывает убытки водопровода. Причина прибыльности канализации в том, что большую часть очистных сооружений используют промышленные предприятия, оплачивающие сброс по специальному тарифу.

Таким образом, значительная часть нагрузки на содержание и развитие коммунального хозяйства приходится на городской бюджет и промышленные предприятия, что сдерживает развитие коммунальной инфраструктуры из-за недостатка бюджетного финансирования и развитие экономики из-за чрезмерно высокой платы за пользование коммунальной инфраструктурой.

Государственное регулирование социальной сферы в Омской области включает в себя:

- ☛ переориентацию финансовых ресурсов на адресную поддержку населения с учетом материального положения и заявительного принципа;

- ☞ регулирование цен на продукты детского питания, лекарственные средства и продукцию регионального фонда (хлеб из муки "Подольской" 1 и 2 сорта, мясо говядины, свинины, молоко, сметану и продукцию, реализуемую в учебных заведениях);
- ☞ регулирование тарифов на услуги связи, пассажирские внутриобластные перевозки, газ и топливо, услуги социальных учреждений;
- ☞ реализация федеральных Законов "О ветеранах", "О социальной защите инвалидов в РФ", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста" и др.
- ☞ организация занятости, оздоровления и отдыха несовершеннолетних в летний период;
- ☞ предоставление льготных и бесплатных физкультурно-оздоровительных услуг социально незащищенным слоям населения;
- ☞ рационализация учреждений физической культуры и спорта и закрепление рекреационных земель для физкультурно-оздоровительной деятельности, туризма и др.

Состояние рынка платных услуг населению. Как уже говорилось выше социальная инфраструктура во многом зависит сегодня от степени урбанизации территорий и сосредотачивается в основном в городских агломерациях. Наиболее полная картина статистических показателей социальной инфраструктуры доступна для г. Омска.

Структура платных услуг, оказанных населению города за 1 полугодие 1998 года, характеризуется следующими данными:

Виды услуг	Общий объем, млн. руб.	Удельный вес в общем объеме услуг, %	
		1 полугодие 1998 г.	1 полугодие 1997 г.
Бытовые	360,8	21,1	20,4
Пассажирского транспорта	328,0	19,2	22,1
Связи	126,4	7,4	6,6
Жилищно-коммунальные	317,7	18,6	17,3
Системы образования	85,4	5,0	3,3
Учреждений культуры	15,3	0,9	0,8
Медицинские	97,3	5,7	5,4
Рекреационного характера	44,4	2,6	2,4
Правового характера	206,7	12,1	16,1
Прочие услуги	126,4	7,4	5,6
Общий объем платных услуг населению	1708,4	100,0	100,0

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 32.

Так, в 1 полугодии 1998 года объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, сохранился на уровне 1 полугодия 1997 года и составил 1708,4 млн. руб. Ситуация характеризовалась оживлением в сфере платного образования, медицины, бытового обслуживания населения, главным образом за счет частного предпринимательства. Здесь преобладали виды обслуживания, которые носят обязательный характер: пассажирский транспорт, бытовые и жилищно-коммунальные. Доля услуг, связанных с проведением досуга (учреждения культуры и спорта) незначительна.

В 1 полугодии 1998 года жителям города было оказано услуг бытового характера на 360,8 млн. руб. В общем объеме платных услуг на их долю приходится 21,1%. Большую роль в оказании платных услуг населению играли предприниматели (в общем объеме - 42%, бытовых услуг - 66%). По ремонту радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонту и индивидуальному пошиву одежды, ремонту и строительству жилья доля их труда варьировала от 73 до 97%.

§ 4. Жилищная политика

Под жилищной политикой понимается комплекс мер, направленных на регулирование хозяйственных отношений, связанных с вводом, распределением и эксплуатацией жилищного фонда субъектов Российской Федерации.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации

Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Экономический интерес к жилищной сфере обусловлен разными причинами:

- ☞ жилье рассматривается как объект вложения средств с целью последующей перепродажи и получения прибыли (речь идет только о существующем жилом фонде, строительство жилья относится к инвестиционному комплексу);
- ☞ предпринимательство не связано с жилищной сферой, но при найме работников могут возникнуть дополнительные затраты, связанные с необходимостью решать проблему обеспечения жильем;
- ☞ предпринимательская деятельность сосредоточена в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Обеспеченность жильем рассчитывается ежегодно как по общей, так и по жилой площади (только жилые комнаты), приходящейся на одного человека. В среднем по РФ душевая обеспеченность общей площадью жилья составляет 17 м², жилой - на треть меньше. Показатели обеспеченности жильем заметно отличаются по регионам: от 12-13 м² на человека в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока и на Северном Кавказе до 19 м² в Центральной России.

Данные обеспеченности жильем позволяют приблизительно оценить остроту жилищной проблемы в регионе. Для этого достаточно сопоставить данные со среднероссийскими или с показателями соседних территорий. Более точная оценка содержится в данных переписи 1989 г., где показано, какая часть населения имеет менее 3 м² на душу, а какая - 6, 9, 12 м² и т.д. Точность этих данных достаточно высока, так как за прошедшие годы немногие граждане улучшили жилищные условия из-за спада в строительстве жилья. При анализе чаще используют данные городских поселений, т.к. одиноко проживающие в сельских домах пенсионеры имеют высокую обеспеченность жильем и это искажает картину в целом по региону. Кроме того, можно воспользоваться показателем удельного веса семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в разных регионах критерии обеспеченности различны).

Качественные показатели жилого фонда можно оценить на основе двух источников информации. Наименее достоверный - текущая статистика, где ежегодно указывается доля ветхого и аварийного жилья. Эта информация конъюнктурна и постоянно занижается. Более точные данные содержит перепись населения 1989 г., где указана площадь жилого фонда (и доля проживающих) в домах разных лет постройки. Кроме того, таблицы переписи содержат данные о капитальности жилого фонда (строительном материале), что позволяет косвенно оценить степень износа жилья.

Принадлежность жилого фонда за прошедшие годы значительно изменилась. Количество проживающих в общежитиях, составлявшая в конце 80-х более 3% населения (а в северных регионах - до 10%), заметно снизилось из-за ликвидации общежитий. Зато резко увеличилась доля снимающих жилье, особенно в крупных городах и районах притока беженцев. В большинстве случаев регистрация снимающих жилье не ведется,

поэтому оценить величину этих наиболее нуждающихся групп населения, практически невозможно. Доля живущих в собственных домах изменилась незначительно и информацией переписи вполне можно пользоваться для оценки частного сектора.

Наиболее крупная категория - государственный и ведомственный жилые фонды (представленные многоэтажной застройкой) также преобразована: в целом по РФ перешло в собственность населения уже более трети жилья. Данные о доле приватизированного жилого фонда по регионам заметно отличаются: более половины жилфонда приватизировано на Северном Кавказе, на юге Западной Сибири и только 16-25% - в Татарии, Башкирии и Якутии. Эти данные регулярно учитываются статистикой, они крайне важны для совокупной оценки рынка жилья. Как правило, чем выше уровень приватизации жилого фонда, тем активнее развиваются рыночные отношения в жилищной сфере.

Обеспеченность коммунальными удобствами является важнейшей характеристикой комфортабельности жилья. Газификация, наличие центрального отопления, водоснабжения, ванн присутствуют пока далеко не во всех жилых домах. Не говоря о сельской местности, даже в средних и малых городах значительная доля жилого фонда лишена этих удобств, что резко снижает его рыночную цену. Для оценки благоустройства можно пользоваться данными, характеризующими долю жилого фонда, обеспеченного каждым из видов удобств.

Сегодня водо-, газо-, энергоснабжением жилья ведают государственные или ведомственные (формально акционированные) организации. Однако уже в ближайшие годы начнет формироваться рынок услуг и в этой сфере. Состояние инженерных сетей (время постройки, степень износа) и количество потребителей услуг, выраженное через площадь и долю жилья, обеспеченного тем или иным видом благоустройства, войдут в число важнейших параметров коммунального обслуживания.

Процесс перехода на **новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг** происходит в различных регионах Российской Федерации с разной интенсивностью. В некоторых регионах этот переход (как и жилищная политика вообще) осуществляется вполне осознанно, и наоборот, есть регионы, где местная администрация едва поспевает за процессами.

В большинстве регионов в 1994 г. (начало реформы) было принято решение установить ставки и тарифы для населения на основе нормы затрат по содержанию жилья и предоставлению коммунальных услуг в размере 15-20%. Уже в течение 1 квартала 1995 г. в большинстве крупных городов стоимость оплаты жилищно-коммунальных услуг в стандартной квартире увеличилась в среднем в три раза и составила от 25 до 50 тыс. рублей (в городах Севера - до 100 тыс. руб.). Тарифы оплаты устанавливались из расчета покрытия расходов от 20% до 40%.

При среднем для городов России уровне жилищно-коммунальных расходов в стандартной квартире муниципального фонда (54 м² при проживании 3 человек), равном 105,4 тыс. рублей, выделяется несколько групп городов (областей) по типам политики перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Несмотря на то, что в начале 1996 гг. в ряде регионов (Север, Северо-Запад, Центрально-Черноземный, Поволжье, Урал и Сибирь) наблюдалось сближение внутрирегиональных уровней оплаты жилья и коммунальных услуг, сохранялся 2,5-3,5-кратный разрыв между оплатой услуг в городах, проводящих различную политику в области реформы ЖКХ.

В настоящее время большинство региональных и муниципальных властей утверждает, что население оплачивает примерно 40% расходов на жилищно-коммунальные услуги (анализ нормативных актов выявил 3 исключения: в Нижнем Новгороде и Воронеже - 30%, в Самаре - 60%). Такой уровень предусматривался к 1996 г. постановле-

нием Правительства № 935. Впоследствии жесткий график перехода на новую оплату жилья и коммунальных услуг был отменен, но влияние постановления № 935 продолжает прослеживаться. При этом реальной картиной происходящих процессов ни один федеральный орган не владеет. Достаточно сказать, что основная форма статистической отчетности (22-ЖКХ “Сведения о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства”) поступает не более чем по 60 субъектам Федерации. К тому же ее данные весьма ненадежны, поскольку на региональном уровне происходит усреднение показателей отдельных территорий.

Еще более острой проблемой является неопределенность оценок нормативных затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Несмотря на утвержденную на федеральном уровне “Методику расчета экономически обоснованных тарифов на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг”, на местах расчеты ведутся по-своему. Колебания нормативных затрат между близлежащими регионами настолько велики, что их можно объяснить только различиями в методике. Например, согласно исследованиям Института экономики города, в начале 1996 г. нормативная себестоимость содержания 1 м² стандартной квартиры во Владимире составляла 7,5 тыс. руб., в Рязани - 4,7 тыс. руб.; в Ростове-на-Дону - 6,9 тыс. руб., в Волгограде - 2,9 тыс. руб. Поэтому во Владимире и Ростове-на-Дону население покрывает 23-25% нормативных затрат, а в Рязани и Волгограде - 35-40%.

Еще более значительны различия в “экономически обоснованных” тарифах на отдельные виды услуг. Так, стоимость 1 Гкал тепла колеблется от 23 тыс. руб. в Орле до 85 тыс. руб. в Туле и от 112 тыс. руб. в Тюмени до 525 тыс. руб. в Томске; кубометр канализационных стоков оценен в 1 574 рубля в Белгороде и в 229 рублей - в Воронеже; удельные тарифы на водоснабжение меняются от 113 рублей в Иваново до 303 рублей во Владимире, и т.д.

В целом можно выделить следующие группы ценовой политики на рынке жилищных услуг в субъектах РФ:

1. “Сознательные консерваторы” (Брянская, Смоленская, Тульская, Орловская, Саратовская, Ульяновская области, Мордовия). Ситуация в ЖКХ ухудшается, однако для реформирования отрасли ни по одному направлению существенных шагов не предпринимается. По-видимому, эта ситуация связана с общей консервативной направленностью социально-экономической политики.

2. “Хитрые консерваторы” (Санкт-Петербург, Белгородская, Ярославская области, Башкирия, Татарстан, Красноярский край). Основные регионы-доноры на освоенных территориях. Активно и целенаправленно реализуют некоторые направления жилищной реформы при сохранении общего консервативного фона. Либо готовятся к продвижению вперед, либо ограничиваются отдельными элементами реформы.

3. “Филантропы” (Пермская, Иркутская, Кемеровская, Тюменская области, республики Коми, Саха (Якутия). Относительно богатые регионы, основные доноры в зоне Севера, Сибири и Дальнего Востока. В отличие от сознательных консерваторов могут позволить себе сохранять старую систему функционирования отрасли без особых последствий в обозримом будущем.

4. “Неподготовленные реформаторы” (Ивановская, Курганская, Астраханская, Амурская области, Краснодарский край, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Тува). Дотационные территории с сильным влиянием коммунальных предприятий-монополистов на ход жилищной реформы. Как правило, высокие издержки на предоставление жилищно-коммунальных услуг. В попытках снизить зависимость ЖКХ от бюджетных дотаций приняли высокие темпы увеличения доли населения в покрытии издержек.

5. “Умеренные реформаторы” (Тверская, Костромская, Калужская, Вологодская, Волгоградская, Самарская, Омская, Свердловская, Челябинская области, Удмуртия). Крупные центры урбанизации на территории Европейской части или Урала. Занимают среднее положение по большинству показателей. Жилищная реформа разворачивается достаточно осторожно, однако осознанно, целенаправленно и комплексно.

6. “Подготовленные реформаторы” (Московская, Ленинградская области, Ставропольский край). Сложная бюджетная ситуация не позволяет идти по “филантропическому” пути. Однако устойчивость социально-экономической структуры способствует относительно сбалансированному реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Типы жилищно-коммунальной политики и размер оплаты жилья и коммунальных услуг в стандартной квартире (по состоянию на июль 1996 г.)

	Политика сдерживания роста оплаты жилищно-коммунальных услуг	Политика ускоренного роста оплаты жилищно-коммунальных услуг
Районы с относительно низкими затратами на содержание жилищно-го фонда (Северный Кавказ, Центрально-Черноземный район, Поволжье)	<u>35-55 тыс. руб.</u> : Курская, Ульяновская, Саратовская области, Дагестан.	<u>100-125 тыс. руб.</u> : Астраханская, Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края, Карачаево-Черкессия.
Средняя полоса России (Северо-Западный, Центральный и Волго-Вятский районы)	<u>35-65 тыс. руб.</u> : Брянская, Тульская, Смоленская, Орловская области, Мордовия и Чувашия.	<u>110-150 тыс. руб.</u> : Москва, Ленинградская, Ивановская, Московская, Новгородская и Калининградская области.
Районы с относительно высокими затратами на содержание жилищно-го фонда (Северный, Уральский, Восточно- и Западно-Сибирский, Дальневосточный районы).	<u>65-100 тыс. руб.</u> : Иркутская и Омская области, Хакасия и Чукотка.	<u>165-270 тыс. руб.</u> : Мурманская, Амурская, Сахалинская и Камчатская области, Хабаровский и Приморский рай, Еврейская АО, Якутия.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

В условиях, когда платежеспособный спрос большинства населения падает, следует ожидать падения уровня собираемости платежей за услуги, оказываемые предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и транспорта. Поэтому дальнейшее повышение платы за содержание жилья и тарифов на коммунальные услуги скорее всего не приведет к увеличению собираемости платежей, но может вызвать рост социальной напряженности в обществе. В связи с чем при проведении аудиторских проверок городского хозяйства, предусмотренных постановлением Главы городского самоуправления от 1 июня 1998 г. № 198-п “О первоочередных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства г. Омска в 1998 году”, особое внимание обращается на анализ системы внутреннего учета и ценообразования с целью исключением необоснованного завышения тарифов.

Состояние жилой зоны г. Омска. Вся жилая площадь домов, расположенных в Омске по состоянию на декабрь 1997 года — 21408033 м². Доля частных домов — 11,9%, муниципального жилого фонда — 48,7%, ведомственного жилого фонда, по состоянию на декабрь 1997 года — 39,4%. Следует отметить, что из 53052 домов, составляющих жилой фонд Омска, только 6302 являются многоквартирными, что ярко свидетельствует о специфике застройки жилой части Омска. Ее большую часть составляет так называемый частный сектор (44512 домов). Кроме того, возраст основной части жилого фонда — более 20 лет (90,6% домов). С одной стороны, это свидетельствует о необходимости проведения реконструкции и требует наличия масштабного маневренного жилого фонда. С другой стороны, большинство старых домов располагается в

частном секторе. По данным статистики 13% жилой площади в городе не оборудовано водопроводом и канализацией, что примерно соответствует доле частных домов.

В то же время вся жилая часть Омска занимает 104,6 км², из которых 33 км² приходится на малоэтажную застройку (только под приусадебными участками - 22,9 км²). Таким образом, более 30% жилой зоны Омска занимает неблагоустроенную часть города. Учитывая, что географически многие территории частного сектора приходятся на центральные районы города, так как в последние десятилетия велось интенсивное освоение левобережной части и окраин города (Московка, Амурский, Чкаловский, Заозерный), нерациональность градостроительной политики не вызывает сомнений.

Результатом ошибок в застройке города является растянутость коммуникаций и удорожание их эксплуатации. Перегруженность центральных транспортных магистралей (ул. Ленина, пр. Маркса) является общепризнанной. Косвенным подтверждением этого является размер общей площади основных автомагистралей и городских улиц — 28,6 км². В настоящее время площадь застроенных массивов составляет 2,6 км² и речь о сносе частных домов в настоящее время не идет - в Омске достаточно свободных земель под застройку. Это направление является продолжением прежней градостроительной политики: в городе велось интенсивное освоение новых площадей, а старый жилой фонд практически не сносился и не реконструировался. Однако если в 60-х годах такая политика приводила к снижению удельного веса ветхих домов в общем объеме жилого фонда, то в 90-е годы их число стало стремительно увеличиваться.

Годы	Жилой фонд, тыс. м ²	Численность населения г. Омска, тыс. чел.	Жилье, м ² на одного жителя
1950	1894	-	-
1960	4771	-	-
1970	8860	821,2	10,8
1980	13353	-	-
1981	13673	1043,5	13,1
1982	13863	1060,6	13,1
1983	14231	1079,5	13,2
1984	14764	1093,6	13,5
1985	15545	1107,7	14,0
1988	16665	-	-
1989	17230	1148,5	15,0
1990	17488	1158,8	15,1
1991	17804	1166,8	15,3
1992	18546	1168,6	15,9
1993	18855	1166,6	16,2
1994	19467	1161,2	16,8
1995	19872	1162,7	17,1
1996	20189	1160,2	17,4
1997	21408	1157,7	18,5
1998	21729	1174,5	18,5

Это объясняется естественными причинами: высокие темпы жилищного строительства в шестидесятые годы позволяли вводить более трехсот тысяч м² жилья ежегодно; темп прироста нового жилья опережал темп старения имеющегося жилого фонда. Соответственно, на протяжении 50-х годов удельный вес ветхого жилья в общем жилом фонде снижался, в 60-е — стабилизировался, в 70-е — начал постепенно расти. Определенный перелом произошел в 90-е годы, когда объем жилого фонда, переходящего в ветхое состояние, сравнялся с объемами нового строительства. Наконец, после 2000 г. в Омске в разряд ветхого перейдет сразу 1,5 млн. м² жилья, что может окончательно закрепить неблагоприятные тенденции в развитии города.

Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования

Регион	Населе- ние, тыс. чел.	Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования				Рейтинг по аб- солют- ным значе- ниям	Рей- тинг на душу насе- ления
		абсолютный, тыс. м ²		на 1000 жителей м ²			
		ян- варь-ию нь 1998 г.	сред- неме- сячно	ян- варь-ию нь 1998 г.	сред- неме- сячно		
Алтайский край	2672,0	96,8	16,1	36,2	6,0	3	4
Кемеровская область	3022,8	130,6	21,8	43,2	7,2	2	3
Новосибирская область	2749,3	36,8	6,1	13,4	2,2	6	7
Омская область	2178,5	57,1	9,5	26,2	4,4	4	6
Томская область	1073,2	54,1	9,0	50,4	8,4	5	2
Тюменская область	3211,1	236,9	39,5	73,8	12,3	1	1
Республика Алтай	202,5	6,7	1,1	33,1	5,5	7	5

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 7.

Даже если абстрагироваться от экономической стороны процесса, для того, чтобы переломить тенденцию разрастания трущоб необходимо обеспечить реконструкцию и снос не менее 500 тыс. м² в год, при одновременном вводе нового комфортабельного жилья на уровне 400–500 тыс. м² в год. В “лучшие годы” в Омске вводилось до 770 тыс. м² жилья (1985 г.); тем не менее нельзя не учитывать депрессивное состояние местных строительных организаций.

Ситуация характеризуется большой инерционностью: уже в настоящее время наступило определенное равновесие между новым жильем повышенной комфортности, обычным благоустроенным жильем в многоквартирных домах, зданиями, требующими капитального ремонта и смены внутридомовых коммуникаций, а также ветхим и аварийным жилым фондом. Специфика положения заключается в том, что рынок жилья пополняется прежде всего квартирами в старых зданиях. Стоимость строительства жилья повышенной комфортности значительно дороже, чем средний уровень цен на рынке старого жилья. С ним сопоставима стоимость строительства обычного благоустроенного жилья (свыше 300 \$ за 1 м² — стоимость строительства нового жилья; примерно таков же уровень цен на “старое” жилье)²⁴. Учитывая отсрочку с начала строительства, а также инфляционный риск, при равной стоимости потребитель чаще предпочитает готовое жилье.

Однако эксплуатационные расходы ветхих домов с ранними сроками ввода и общежитий значительно выше, чем новых зданий за счет более высоких расходов на текущий ремонт. И даже в случае успешного завершения жилищно-коммунальной реформы ситуация не изменится и денег для расселения трущоб у городской администрации не появится. Наоборот, содержание ветшающего жилого фонда будет отвлекать все больше средств у города из-за скопления малоимущих жителей в старых домах.

Разумеется рост потребности в жилье, обусловленный демографической ситуацией, в ближайшие годы будет покрываться объемами нового жилищного строительства (примерно до 300 тыс. м² в год), хотя рост уровня цен в строительстве жилья привел к очередному снижению объемов ввода в 1997 году до уровня 189 тыс. м². Таким образом, в ближайшие годы ввод нового жилья будет примерно соответствовать выводу ветхого жилья.

Цены на рынке жилья. Стоимостные показатели в жилищной сфере начали работать лишь недавно. Ранее оценка стоимости жилья велась местными бюро технической

²⁴ Следует отметить что рынок жилья сильно дифференцирован в результате объективных (комфортность, местоположение) и субъективных (стратегия риэлтерской фирмы, узость легального рынка жилья и др.) факторов.

инвентаризации (далее - БТИ) и не отражала реальной ситуации, т.к. сильно занижалась. Основным способом оценки была статистика квартирных обменов. В последние годы в крупнейших городах страны стала доступной информация о рыночной стоимости жилой площади и ее динамике, основанная на данных риэлторских фирм. Но в большинстве городов и регионов полноценный рынок еще не сформирован, о чем можно судить по небольшим объемам продаж и покупки жилья. Поэтому стоимостными данные не всегда надежны и могут резко колебаться из-за немногочисленности проводимых на рынке операций.

Кроме того, по среднедушевым доходам можно приблизительно оценить уровень жизни и покупательную способность населения того или иного региона, возможности оплаты растущих коммунальных тарифов. Более интересна для операций на рынке жилья информация о структуре доходов, особенно доле населения с высокими доходами. Помимо объективных показателей, немалую роль в жилищной сфере играют и субъективные предпочтения населения. Особенно важно учитывать этот фактор при работе на рынке жилья: важно определить привлекательность городского района и круг возможных покупателей.

Большинство риэлторов привыкли опираться на собственные представления, поскольку аналитическая информация о предпочтениях населения зачастую отсутствует. Однако в столичных городах уже более десяти лет градостроительные институты (Генплана Москвы, Институт проблем города) проводят социологические опросы, позволяющие оценить жилищные предпочтения населения, как по типу застройки, так и по конкретным районам.

По данным выборочного обследования цен на рынке жилья во втором квартале 1998 г., проведенном Департаментом постоянных советников Администрации г. Омска, реализация жилищного фонда происходила только на вторичном рынке. Приоритетными в объеме продаж являлись спальные районы. Продажа квартир низкого качества осуществлялась в среднем по 1740,5 руб. за 1 м² общей площади. На 14,0% выросли цены на квартиры улучшенной планировки. Значительно ниже предыдущих периодов сложилась цена на элитные квартиры и составила 2900,0 руб. за м².

Уровни цен 1 м² общей площади жилых помещений в г. Омске

	Уровень цены во 2 квартале 1998 г., руб.			Соотношение максимальной и минимальной цены, %
	минимальная	максимальная	средняя	
Квартиры низкого качества	1487,0	2100,0	1740,5	1,4
Типовые квартиры	1644,5	2600,0	2063,8	1,6
Квартиры улучшенной планировки	1800,0	3500,0	2480,3	1,9
Элитные квартиры	-	-	2900,0	-

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 44.

В 1997 году продолжалась работа по передаче в муниципальную собственность ведомственного жилого фонда и связанных с ним инженерных коммуникаций. Всего за год в муниципальную собственность было передано 347 домов общей площадью 737,7 тыс. м², плановые убытки составили 97,0 млрд. руб. Совместным решением Администрации и Законодательного Собрания Омской области, Администрации г. Омска, Совета Федерации Омских профсоюзов, Союза товаропроизводителей и работодателей области от 08.10.97 г. "О дополнительных мерах по стабилизации экономического положения в оборонно-промышленном комплексе" передача жилого фонда, находящегося на балансе предприятий ВПК, в муниципальную собственность определена одним из

важнейших направлений работы в целях предупреждения развития кризиса и поддержки предприятий ВПК.

Общая площадь жилых домов в г. Омске (тыс. м²) по округам на 01.01.97.

	муници- пальных	ведом- ственных	частного сектора	ЖСК	кондоми- ниумы	Всего
Советский	2884,1	1006,1	150,5	422,6	148,5	4611,8
Центральный	2207,7	1454,5	1007,0	435,8	136,3	5241,3
Октябрьский	1217,6	1259,0	177,1	293,4	25,7	2972,8
Ленинский	920,1	1502,3	689,3	322,7	26,2	3460,6
Кировский	2200,6	757,4	491,7	602,5	130,5	4182,7
Всего по Омску	9430,1	5979,3	2515,6	2077,0	467,2	20469,2

По данным БТИ в 1997 году на балансе Администрации г. Омска находилось 48,7% жилья. Очевидно, что рост удельного веса фондов жилищно-коммунального хозяйства будет продолжаться еще некоторое время: процесс передачи ведомственного жилья продолжится до 2000 года. Таким образом, от эффективного использования финансовых ресурсов населения и реализации жилищно-коммунальной реформы непосредственно зависит будущее города. Пока вместо дохода содержание жилого фонда приносит балансодержателям лишь убытки.

Перспективы жилищного строительства. Возможны два подхода к оценке перспектив жилищного строительства в муниципальных образованиях.

В первом случае можно оценить спрос на жилье как $\frac{1}{7}$ от размера фонда оплаты труда (предполагается, что минимум раз в семь лет работник должен улучшать жилищные условия). При фонде оплаты труда в 1997 году в 6,3 трлн. руб. получится, что население г. Омска готово инвестировать в жилищное строительство не менее 900 млрд. руб., что явно не соответствует действительности (в 1997 году введено в эксплуатацию 189300 м² жилья – т.е. в 2 раза ниже).

Во втором случае предполагается, что при составе семьи из трех человек и двух работающих родителей семья может откладывать $\frac{2}{3}$ заработка сверх трех прожиточных минимумов для последующего приобретения (строительства) жилья. Если исходить из среднемесячной зарплаты по области (городу) в 850 тыс. руб. и прожиточного минимума в 345,5 тыс. руб. (по данным Облкомстата на конец 1997 года по г. Омску), семья может откладывать в год около 5,3 млн. руб.

При стоимости строительства в 2 тыс. руб. за 1 м² и нормативе жилой площади на 1 человека в 18 м² такая семья будет расплачиваться за квартиру со строителями около 20 лет. Естественно, при таких сроках жилье никто строить не будет, что означает невозможность привлечения средств населения в жилищное строительство. Однако фактически строительство все-таки идет.

В современных условиях целесообразно рассматривать ограничение на срок получения жилья — не более пяти лет. В таком случае работники, занятые в топливной промышленности могут вкладывать часть своих средств в жилищное строительство, в то время как большинство работников бюджетных отраслей такой возможности лишены.

§ 5. Реформа жилищно-коммунального хозяйства

Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации включает в себя три этапа:

I этап (1997-98 гг.). Разработка нормативно-правовой базы и кредитно-финансовых механизмов. Разграничение функций собственника-домовладельца, управляющей организации (службы заказчика) и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Проведение разгосударствления эксплуатацион-

ных организаций. Переход на договорные отношения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Организация переобучения кадров для работы в управляющих и обслуживающих организациях. Доведение до 60% доли жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе. Внедрение отбора на конкурсной основе управляющей и обслуживающей организаций для эксплуатации государственного и муниципального жилищных фондов. Переход на заключение в письменной форме договоров найма государственного и муниципального жилья. Обеспечение контроля за уровнем тарифов на предоставление жилищно-коммунальных услуг с учетом постепенного снижения затрат на их предоставление.

Упорядочение системы льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан, и определение источников их финансирования. Включение в оплату жилья платы за наем и затрат на капитальный ремонт. Введение антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятий-монополистов. Дифференциация ставок оплаты жилья в зависимости от качества и местоположения, а также оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на коммунальные услуги при сверхнормативном потреблении.

Демонопользация деятельности организаций ЖКХ. Принятие федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг. Создания органов государственных жилищных инспекций в субъектах РФ. Содействие массовому созданию товариществ собственников жилья, включая помощь в обучении кадров. Переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в домах-новостройках, реконструированном и капитально отремонтированном жилье.

II этап (1999-2000 гг.). Доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100%. Широкое использование практики выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Переход на полную оплату населением затрат на содержание жилья. Завершение в основном перевода ЖКХ на работу в режиме безубыточного функционирования. Поэтапное включение затрат по обязательному страхованию жилья в себестоимость жилищных услуг. Разработка методологии технико-экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

III этап (2001-2003 гг.). Завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек. Завершение внедрения механизма обязательного страхования жилья. Обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов. Широкое внедрение механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно-коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования. Товарищества собственников жилья становятся преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами.

Преобразования в жилищно-коммунальной сфере осуществляются в рамках реализации Государственной целевой **программы "Жилище"**. Однако социально-экономическое состояние России все еще продолжает оказывать негативное влияние на работу коммунальной инфраструктуры. Договоры на коммунальное обслуживание заключаются формально и не обеспечивают необходимого качества обслуживания. Не создан механизм ресурсосбережения. Инвестиции в коммунальное хозяйство снизились

в 2 раза. Продолжает нарастать износ основных фондов, снижается надежность систем инженерного обеспечения.

Способом преодоления кризиса служит изменение системы финансирования, то есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования качества обслуживания.

В 1994-95 годах резкий рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги позволил преодолеть их отставание от темпов инфляции. При этом доля затрат населения в эксплуатационных издержках отрасли выросла с 2-3% до 20-40%. В результате объем недофинансирования услуг ЖКХ по сравнению с 1993 г. хотя и снизился, но составил более 50 трлн. руб. Поскольку рост затрат на жилищно-коммунальные услуги опережал темпы инфляции, доля дотаций на содержание жилищного фонда в муниципальных бюджетах не уменьшилась. Положение усугублялось тем, что в 1995 году реальные доходы населения снизились на 13%. Поэтому рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги оказался особенно болезненным.

Сложившаяся ситуация потребовала увеличения срока перехода предприятий ЖКХ на самоокупаемость с 5 до 10 лет. Органы местного самоуправления сегодня могут устанавливать тарифы на жилищно-коммунальные услуги исходя из оценки доходов граждан и реальных затрат на поддержание жизнеобеспечения населенных пунктов.

Если на первом этапе реформы ЖКХ снижение издержек происходило через повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то теперь усилия сосредотачиваются на рационализации жилищной инфраструктуры. Есть все основания полагать, что опережающий инфляцию рост стоимости жилищно-коммунальных услуг был в значительной мере связан с монополией предоставляющих услуги организаций.

Основными целями реформирования ЖКХ сегодня являются:

- ☞ обеспечение стандартов проживания;
- ☞ снижение издержек и тарифов при поддержании стандартов проживания;
- ☞ смягчение реформ оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей служат:

- ☞ совершенствование управления, эксплуатации и контроля в ЖКХ;
- ☞ переход на договорные отношения, развитие конкуренции, контроль потребителей за объемом и качеством услуг, конкурсный отбор организаций, осуществляющих обслуживание жилья и обеспечивающих снабжение материалами, оборудованием, а также выполняющих проектно-строительные работы;
- ☞ установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;
- ☞ совершенствование социальной защиты населения: упорядочение системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых средств.

Демонополизация и развитие конкурентной среды. Важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы. Это позволит собственникам жилья выбирать ту организацию, которая сможет обеспечить качество услуг по более низким ценам. Развитие конкуренции в жилищно-коммунальной сфере осуществляется для преодоления монопольного положения организаций ЖКХ через:

- ☞ муниципальный заказ органов местного самоуправления на обслуживание жилищно-коммунальных объектов;

- ☞ договорные расчеты за потребленные жилищно-коммунальные услуги, а также экономические санкции за нарушение обязательств;
- ☞ привлечение организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг на равноправной основе.

К сферам деятельности, в которых возможно развитие конкуренции, законодательством отнесены:

- ☞ управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;
- ☞ привлечение организаций, использующих альтернативные формы коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения (крышные котельные, газоснабжение от емкостного и баллонного газа и др.);
- ☞ выполнение работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и прочистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и т.п.);
- ☞ проектно-изыскательские, строительные работы и т.д.

Органам местного самоуправления целесообразно ускорить процесс разгосударствления организаций ЖКХ, обеспечить реальное равноправие хозяйствующих субъектов форм собственности и заключение соответствующих договоров на конкурсной основе. В сфере действия естественных монополий, связанных со сложившейся технологией, следует применять дополнительные методы антимонопольного воздействия. В связи с этим органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления через службы заказчика и государственную жилищную инспекцию субъекта РФ рекомендовано:

- ☞ осуществлять контроль за тарифами на услуги путем оценки расчета затрат естественных монополистов и прибыли для формирования цен. Привлекать к работе в региональных энергетических комиссиях при расчете тарифов для коммунальных организаций и топливно-энергетических организаций органы местного самоуправления, объединения потребителей, антимонопольные органы и др.;
- ☞ повышать организационно-правовую и финансово-экономическую независимость хозяйствующих субъектов для ускорения перехода на договорные отношения;
- ☞ контролировать обеспечение гарантированного минимума жилищно-коммунальных услуг на уровне федеральных стандартов;
- ☞ способствовать внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепла, газа и других энергоресурсов.

Контроль за соблюдением договоров между собственниками объектов ЖКХ, производителями и потребителями услуг, надзор за состоянием жилищных фондов и выполнением технологических процессов осуществляется органами местного самоуправления и органами Государственной жилищной инспекции Омской области.

Система управления жилищно-коммунальным хозяйством. Ключевой проблемой реформирования ЖКХ является формирование взаимоотношений, участниками которых становятся:

- ☞ инвестиционные, строительные и эксплуатационные организации, осуществляющие финансирование, строительство и содержание объектов ЖКХ;
- ☞ собственники жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, представляющие их органы;
- ☞ потребители услуг - владельцы, наниматели и арендаторы жилых помещений, товарищества собственников жилья и т.д.

Реформирование ЖКХ направлено на повышение роли органов местного самоуправления, появление предприятий, осуществляющих текущую эксплуатацию и развивающих жилищно-коммунальные объекты. Особое внимание здесь уделяется:

- ☞ проведению реформы управления, финансирования и ценообразования, направленной на эффективное функционирование ЖКХ;
- ☞ формированию структур, представляющих интересы и защищающих права потребителей услуг (службы заказчика, управляющие организации, товарищества собственников жилья и др.);
- ☞ введению договорных отношений при предоставлении жилищно-коммунальных услуг;
- ☞ завершению передачи в муниципальную собственность ведомственных объектов ЖКХ.

В основе управления жилищно-коммунальным хозяйством лежат взаимоотношения между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и государственный орган контроля за качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В перспективе собственник-домовладелец сам должен решать, кто будет обслуживать его недвижимость.

Органы местного самоуправления, как собственники объектов ЖКХ, формируют на своей территории единую социальную и финансовую политику в сфере ЖКХ. Подрядные жилищные и коммунальные организации несут ответственность за соблюдение нормативно-технических требований, эффективное использование финансовых ресурсов, обеспечение сохранности жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

На муниципальном уровне стоит задача завершения процесса разграничения прав собственности на объекты ЖКХ в соответствии с порядком, предусмотренным распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. № 114-рп. При этом право управления муниципальным жилищным фондом рекомендовано передавать службам заказчика (управляющим организациям).

Основные фонды подотраслей коммунального хозяйства подразделяются на две группы. **Технологические фонды** - включает инженерную инфраструктуру (сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и т.п.). **Производственные фонды** - состоит из объектов, обеспечивающих обслуживание фондов первой группы (гаражи, мастерские, производственные здания и т.д.).

Собственник объектов коммунального назначения может передавать эти фонды в оперативное управление коммунальным организациям-подрядчикам. Объекты коммунального назначения обслуживаются муниципальными предприятиями или акционерными обществами при сохранении органом местного самоуправления контрольного пакета акций. При акционировании предприятий ЖКХ учитывается порядок приватизации производственной и технологической групп основных фондов.

Организации, специализирующиеся в сфере управления, осуществляют распределение финансовых ресурсов между производителями жилищно-коммунальных услуг. Собственник-домовладелец выполнит эти функции сам или нанимает муниципальную (служба заказчика) или стороннюю специализированную организацию. Управляющая организация по поручению собственника осуществляет сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями, контроль за их исполнением, а также заключение договоров найма.

Муниципальные организации по обслуживанию жилья рекомендовано не закреплять за отдельными территориями. Это позволит стимулировать конкуренцию при организации конкурсов на обслуживание жилья. Признано целесообразным создавать равные условия для частных и для муниципальных организаций (предоставление нежилых помещений без арендной платы, предоставление служебной жилой площади и т.д.).

Службы заказчика выполняют роль управляющих организаций для муниципальных объектов. Для управления жилищным фондом других форм собственности (товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы и т.п.) могут наниматься специализированные управляющие организации, привлекающие ремонтно-эксплуатационные организации и организации коммунального хозяйства.

Подрядные организации освобождаются от регистрационно-учетных функций, паспортно-учетной работы, сбора платежей за жилье и коммунальные услуги, оформления льгот и субсидий и других форм социальной защиты населения. Объекты коммунального назначения могут обслуживаться организациями всех форм собственности при наличии лицензии на право обслуживания объектов инженерной инфраструктуры. В небольших населенных пунктах функции заказчика передаются самим органам местного самоуправления, которые заключают договоры с подрядными организациями.

На современном этапе система договорных отношений включает:

- ☞ договор между собственником жилищно-коммунальных объектов и хозяйствующим субъектом;
- ☞ договор между собственником жилищного фонда и нанимателем (владельцем) жилого помещения;
- ☞ договор между хозяйствующими субъектами (например, между водо- и теплоснабжающими организациями);
- ☞ договор между организациями, предоставляющими коммунальные услуги, и потребителями этих услуг.

Государственное регулирование и контроль. Разнообразие видов собственности предполагает государственное регулирование содержания и использования объектов коммунального назначения, включая разработку региональных стандартов. По мере улучшения финансирования обслуживания жилищного фонда и объектов коммунального назначения эти стандарты могут ужесточаться.

Органы контроля рекомендовано наделять правом административного воздействия (штрафы и лишение лицензий) на подрядные организации. Функцией государственных жилищных инспекций субъектов РФ является также оперативное реагирование на обращения населения. Государственные жилищные инспекции взаимодействуют с территориальными управлениями Государственного антимонопольного комитета РФ.

Администрация субъекта Федерации проводит комплексный анализ и обобщение тенденций развития ЖКХ, формирует государственную политику в этой сфере, координирует органы управления и осуществляет разработку нормативных актов и стандартов качества, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов ЖКХ. Одной из форм государственного контроля за качеством жилищно-коммунальных услуг является лицензирование, определение групп потребителей для обязательного обслуживания и минимального уровня предоставляемых услуг в случае невозможности полного удовлетворения всех потребностей.

В области технического обеспечения ЖКХ особого внимания заслуживают системы диспетчерского управления, позволяющие регулировать процесс распределения и потребления ресурсов. Такие системы могут предоставлять информацию на все уровни управления.

Создание товариществ собственников жилья. Объединения собственников жилья (кондоминиумы), включающие земельный участок и жилое здание, являются одним из способов защиты прав населения, влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг. Кроме того, товарищества собственников жилья имеют возможность самостоятельно решать вопросы обслуживания и эксплуатации жилья, определять порядок расходования средств на эти цели.

Члены товариществ собственников жилья прямо заинтересованы в установке приборов индивидуального учета потребления воды, газа и других энергоресурсов, так как реальный объем потребления значительно меньше рассчитываемого по нормативу. Органам местного самоуправления рекомендовано освобождать товарищества собственников жилья от местных налогов при условии, что высвободившиеся средства будут потрачены на содержание жилищного фонда. Для стимулирования создания товариществ собственников жилья рекомендуется:

- ☞ освобождение от НДС работ по обслуживанию и ремонту жилья, инженерного оборудования, мест общего пользования, придомовой территории, выполняемых подрядными организациями;
- ☞ исключение из налогооблагаемой базы дотаций бюджетов всех уровней на развитие и обслуживание объектов ЖКХ.

Выплата дотаций на содержание жилья и коммунальные услуги в кондоминиумах осуществляется в тех же размерах, что и на содержание муниципального жилищного фонда. Определении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для кондоминиумов происходит на основании общих тарифов в муниципальном образовании.

Оплата жилья и коммунальных услуг. Переход на новые принципы расчетов в жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляется постепенно. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при формировании бюджетов выделяют отдельной строкой средства для поддержания федеральных социальных стандартов.

Кризис неплатежей граждан и бюджетных организаций не позволяет сегодня обеспечить устойчивое финансирование ЖКХ. В связи с этим предусмотрены мероприятия по сокращению задолженности через применение штрафных санкций, выпуск ценных бумаг, проведение взаимозачетов между предприятиями и бюджетом и другие меры. Органам местного самоуправления при выборе подрядчиков по оказанию жилищно-коммунальных услуг рекомендовано:

- ☞ отдавать предпочтение организациям, выполняющим полный объем предусмотренных договором работ при минимальной стоимости;
- ☞ стимулировать получение собственниками жилья доходов от использования придомовой для оплаты жилья и коммунальных услуг территории (например, сбор за парковку автомобилей);
- ☞ предусмотреть механизм покрытия убытков этих организаций.

Повышение доли затрат населения на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг может быть достигнуто за счет снижения самих затрат. Стимулы снижения затрат:

- ☞ внедрение индивидуальных приборов регулирования и учета воды, газа и других энергоресурсов;
- ☞ заключение договоров на конкурсной основе;
- ☞ регулирование тарифов при заключении договоров между службой заказчика и организациями-монополистами.

Тарифы определяются на основе соответствия нормативам и стандартам (численность работающих в процентах к численности населения, затраты на единицу услуги в сравнении с аналогичными организациями, структура затрат в процентах, ремонтно-эксплуатационные издержки, издержки управления, амортизация и др.). Ставка оплаты жилья по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах включает не только плату за содержание и ремонт жилья (в том числе капитальный), но и плату за наем. Плата за наем жилья определяется соотношением спроса и предложения на конкретное жилье.

В переходный период базовая величина платы за наем отражает амортизационные отчисления на полное восстановление жилищного фонда в среднем по населенному пункту. Население оплачивает часть отчислений на капитальный ремонт жилья, которая определяется исходя из местных условий, динамики доходов населения и других факторов. Например, величина платы за наем может быть выше, чем налог на имущество для стимулирования процесса приватизации жилищного фонда. В дальнейшем в ставку оплаты рекомендуется включать страхование жилья, а также возмещение затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг.

Другие меры, направленные на упорядочение оплаты жилья и коммунальных услуг:

- ☞ для определения ставок оплаты жилья рекомендуется использовать характерные для населенных пунктов типы домов и местоположение, принятые за базисный уровень. Критерием здесь могут стать ставки аренды жилья на свободном рынке. Дифференциация оплаты жилья проводится поэтапно, не допуская формирования "бедных" и "богатых" районов;
- ☞ основным инструментом муниципальной политики ценообразования является изменение платы за наем жилища, поскольку этот вид платежа можно дифференцировать в зависимости от качества и местоположения жилища. Наниматели и собственники жилых помещений, имеющие второе жилье, должны оплачивать его содержание и предоставление коммунальных услуг в полном размере;
- ☞ в проект нового Жилищного кодекса РФ планируется внести положения, позволяющие признавать вторым жильем не только жилые помещения в городской черте, но и благоустроенные жилые строения в пригородной зоне, имеющие условия для круглогодичного проживания;
- ☞ повышение ставок оплаты сверхнормативного жилья, а также тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг. Органам местного самоуправления рекомендуется повысить оплату для семей, занимающих жилье, превышающее социальную норму (например, 10 м² на чел.), содействуя в купле-продаже или обмене жилья меньшей площади;
- ☞ в целях защиты прав потребителей в договорах найма и договорах на обслуживание с собственниками жилья должны содержаться права и обязанности сторон, гарантирующие оплату услуг в соответствии с реальным объемом и качеством.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать региональные стандарты социальной нормы площади жилья или делегировать это право органам местного самоуправления. Однако при перераспределении средств федерального бюджета между регионами Правительство РФ руководствуется федеральным стандартом.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья определяется исходя из следующих норм: 18 м² общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м² - на семью из двух человек, 33 м² - на одиноко проживающих граждан. Федеральный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья рассчитывается на основе стандартного набора услуг: содержание и ремонт жилья (включая капитальный ремонт), теплоснабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электроснабжение (с учетом сложившихся норм потребления), а также предельной стоимости услуг. Данный стандарт ежегодно пересматривается, изменение величины федерального стандарта осуществляется с учетом общего уровня инфляции (за исключением случаев отмены перекрестного субсидирования и изменения цен на энергоносители).

Анализ сложившейся структуры затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг позволяет установить средний по России показатель 1997 года равный 8200 рублям.

Федеральный стандарт платежей граждан Правительство РФ определяет на основе следующих показателей (в %):

1997 год - 35%;	2001 год - 80%;
1998 год - 50%;	2002 год - 90%;
1999 год - 60%;	2003 год - 100%.
2000 год - 70%;	

Максимальная доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе определяется при расчете субсидий, компенсирующих оплату жилья и коммунальных услуг низкодходными категориями граждан. Конкретные величины компенсаций устанавливаются органами местного самоуправления. Однако при распределении средств федерального бюджета учитывается лишь максимально допустимая доля расходов (в % от совокупного семейного дохода):

1997 год - 16%;	2001 год - 22%;
1998 год - 18%;	2002 год - 23%;
1999 год - 19%;	2003 год - 25%.
2000 год - 20%;	

Субсидии и льготы. На 1 апреля 1998 года в г. Омске действовали 5 служб заказчика (в округах г. Омска) и Управление муниципального заказа администрации города, а также 8 служб субсидий - городской центр жилищных субсидий, 7 служб в округах г. Омска. В 1 квартале 1998 года 31,5 тысячам семей (9,7% от числа семей, имеющих право на субсидию) были начислены субсидии в размере 6,1 млн. руб. Общая сумма начисленных субсидий распределяется по видам жилищных и коммунальных платежей следующим образом:

- ☞ на оплату жилья - 1,0 млн. руб. (16,4%),
- ☞ отопления - 1,7 млн. руб. (27,9%),
- ☞ горячего водоснабжения - 0,9 млн. руб. (14,7%),
- ☞ холодной воды и канализации - 0,7 млн. руб. (11,5%),
- ☞ газа - 0,9 млн. руб. (14,7%),
- ☞ электроэнергии - 0,7 млн. руб. (11,5%),
- ☞ вывоз мусора - 0,2 млн. руб. (3,3%).

По состоянию на 1 апреля 1998 года 309,1 тыс. граждан (26,6% населения Омска), проживающих в муниципальном жилищном фонде города имеют льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, в том числе на основании закона о ветеранах льготы предоставлены 170,4 тысячам граждан (55,1), на основании других законодательных актов - 138,7 тысячам граждан (44,9%). Фактические расходы по реализации льгот сложились в 1 квартале в сумме 17,5 млн. руб., в том числе за счет федерального бюджета - 1,8 млн. руб. (10,3%), регионального - 14,8 млн. руб. (84,6%), средств предприятий и организаций - 0,9 млн. руб. (5,1%).

Социальная защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно-коммунальных услуг состоит в недопущении:

- ☞ включения в тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций ЖКХ;
- ☞ сдерживания развития субсидирования оплаты жилья и коммунальных услуг низкодходных семей;
- ☞ необоснованного снижения качества услуг, предусмотренного договорами найма на предоставление жилищно-коммунальных услуг;
- ☞ неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг.

Министерством труда и социального развития РФ разрабатывается отдельная программа выделения жилищных субсидий. В ней будет четко указан источник финансирования каждой льготы и приняты меры по учету изменений прожиточного минимума

в целях постепенного увеличения платы за жилье и коммунальные услуги. Это предполагает:

- ☞ исключение возможности отказа в выделении жилищных субсидий гражданам под каким бы то ни было предлогом, в том числе проживающим в ведомственных домах;
- ☞ при определении величины субсидии полный учет всех видов коммунальных платежей (оплата жилья, плата за наем, за водоснабжение, канализацию, теплообеспечение, горячее водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение);
- ☞ предоставление субсидий гражданам, имеющим просроченную задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки;
- ☞ осуществление контроля за применением мер принуждения к должникам специальной комиссией по жилищным спорам, куда войдут представители органов местного самоуправления, государственных жилищных инспекций, служб социальной защиты и юристы.

§ 6. Система здравоохранения

Охрана здоровья граждан – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. К ним относятся:

- ☞ бесплатность медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- ☞ соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечения государственных гарантий;
- ☞ приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;
- ☞ доступность медико-санитарной помощи;
- ☞ социальная защищенность в случае утраты здоровья;
- ☞ ответственность органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Компетенция Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления закреплена в “Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан”.

С организационно-правовой точки зрения охрана здоровья граждан представляет собой неоднородную систему. Выделяются государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения. К **государственной системе** относят Министерство здравоохранения РФ, органы управления здравоохранением ее субъектов, находящиеся в государственной собственности лечебно-профилактические учреждения, фармацевтические предприятия, аптечные и другие учреждения. К **муниципальной системе** относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности учреждения, аналогичные тем, которые входят в государственную систему здравоохранения. К **частной системе** здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской и фармацевтической деятельностью.

В Российской Федерации введено обязательное и добровольное медицинское страхование, порядок и условия которого установлены законом “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”. Объем предоставляемых медицинских услуг гражданам поставлен в зависимость от вида медицинского страхования. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Оно предполагает формирование средств путем отчисления в фонд обязательного медицинского страхования 3,6% фонда оплаты труда каждого работающего.

Система государственного управления здравоохранением. Общее руководство здравоохранением осуществляет Президент и Правительство РФ. Правительство РФ обеспечивает проведение государственной политики в области здравоохранения. Оно утверждает и финансирует федеральные программы по развитию здравоохранения; координирует деятельность органов государственного управления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности в сфере охраны здоровья граждан.

Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, специально созданным для непосредственного руководства здравоохранением в стране. Оно действует на основе Положения о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденного Правительством РФ 3 июня 1997 г. К основным задачам Минздрава России относятся:

- ☞ разработка основ государственной политики в области здравоохранения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- ☞ реализация федеральных целевых программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, обеспечению населения лекарственными средствами, медицинской техникой и изделиями медицинского назначения;
- ☞ организация оказания медицинской помощи населению;
- ☞ осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, санитарно-гигиенического нормирования, координация охраны здоровья населения;
- ☞ обеспечение методического руководства и взаимодействия государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения;
- ☞ организация проведения научных исследований, внедрение достижений науки и техники в медицинскую практику;
- ☞ разработка нормативов и стандартов в области здравоохранения, включая медицинскую помощь, фармацевтическую деятельность, контроль за их соблюдением;
- ☞ обеспечение функционирования и развития Всероссийской службы медицины катастроф совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и т.д.

Минздрав России осуществляет лицензирование и контроль деятельности по производству, хранению и оптовой реализации лекарственных средств, изделий медицинского назначения, по производству, реализации и техническому обслуживанию медицинской техники, работ с возбудителями инфекционных заболеваний человека, деятельности органов по сертификации лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники. В его функции входит осуществление государственной политики в сфере стандартизации качества лекарственных, диагностических, дезинфекционных, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения и медицинской техники. Он выдает разрешения на применение новых медицинских технологий; на применение лекарственных, диагностических, дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения, медицинской техники.

Приказы, указания, постановления и инструкции Минздрава России по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний и фармацевтической деятельности, а также по другим вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательны для всех учреждений, предприятий и других организаций независимо от их организационно-правовой формы.

В субъектах РФ нет единообразия органов управления здравоохранением. Действуют министерства, департаменты, главные управления, отделы здравоохранения и др.²⁵. Функции и полномочия органов управления здравоохранением субъектов РФ во многом сходны с теми, которые имеет Минздравом России в сфере здравоохранения. На эти органы возложен региональный контроль за соблюдением законодательства РФ по вопросам здравоохранения, осуществление федеральной политики и реализация федеральных программ по развитию здравоохранения. Региональные органы управления здравоохранением выдают разрешения на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий. Они осуществляют лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, контроль за деятельностью муниципальных лицензионных комиссий.

В субъектах РФ утверждаются нормативы затрат по амбулаторному и стационарному лечению. На основе этих нормативов и показателей заболеваемости определяется структура медицинской помощи населению. Программы здравоохранения субъектов РФ служат основой формирования муниципальных программ, содержащих показатели объема деятельности учреждений здравоохранения и их финансирования на муниципальных уровнях. Местные органы самоуправления осуществляют задачи и функции, включающие в себя:

- ☞ развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение объема и характера их деятельности;
- ☞ создание условий для развития частной системы здравоохранения;
- ☞ организация первичной медико-санитарной помощи;
- ☞ контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи;
- ☞ обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории.

Органы местного самоуправления лицензируют медицинскую и фармацевтическую деятельность на подведомственной территории по поручению органов государственного управления субъектов РФ.

Единая номенклатура и типовые категории учреждений здравоохранения утверждаются Минздравом России. К учреждениям здравоохранения, занимающимся непосредственным медицинским обслуживанием граждан и обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия, относятся стационарные и амбулаторные учреждения. Их основными типами являются лечебно-профилактические, аптечные, санитарно-профилактические и судебно-медицинские учреждения. Конкретными разновидностями учреждений здравоохранения являются поликлиники, больницы, диспансеры разного профиля, родильные дома, санитарно-эпидемиологические центры, станции скорой медицинской помощи, медико-санитарные части при предприятиях, учреждениях и др.

В соответствии с системами здравоохранения они подразделяются на три категории: государственные, муниципальные и частные. В свою очередь государственные учреждения подразделяются на федеральные и субъектов РФ. Учреждения государственной системы здравоохранения независимо от их ведомственной подчиненности являются

²⁵ На территории Омской области действуют Главное управление здравоохранения Администрации Омской области и Департамент здравоохранения Администрации г. Омска.

юридическими лицами. Они действуют в соответствии с нормативными актами с учетом того, акты каких органов на них распространяются (например, федеральные учреждения – на основании федеральных актов и т.п.). Государственные органы назначают и освобождают от должности руководителей таких учреждений и т.д. Муниципальные и частные учреждения также подконтрольны государственным органам управления здравоохранением в вопросах качества медицинского обслуживания и соблюдения правовых актов, общих для всех учреждений.

Учреждения здравоохранения могут осуществлять свою деятельность только при наличии лицензии, которую они получают на основании сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам. Лицензии и сертификаты выдаются лицензионными комиссиями, создаваемыми государственными органами субъектов РФ. Лицензионные комиссии вправе лишать лицензий или приостанавливать их действие при несоблюдении требований государственных стандартов и качества медицинской помощи. Правовыми актами допускается частная медицинская практика, а также занятие народной (целительской) медициной. Порядок и условия их осуществления регламентируются законодательством и иными правовыми актами. Кроме того, государственные учреждения в последнее время получили право оказывать платные медицинские услуги на основе договоров с предприятиями, учреждениями и организациями. Хотя это и не совсем согласуется со статусом учреждений государственной системы здравоохранения, финансируемых из государственных бюджетов.

Санитарно-эпидемиологический надзор как разновидность административного надзора регламентируется законом РФ от 19 апреля 1991 г. “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, Положением о Государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ, Положением о Министерстве здравоохранения РФ и другими правовыми актами. Различается государственный и ведомственный специализированный санитарно-эпидемиологический надзор. Государственный надзор определяется как деятельность органов и санитарно-профилактических учреждений, направленная на профилактику заболеваний людей путем предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений санитарного законодательства РФ. В содержание государственного надзора входит:

- ☞ наблюдение, оценка и прогнозирование здоровья населения в связи с состоянием среды его обитания;
- ☞ выявление причин и условий инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний;
- ☞ разработка обязательных мероприятий, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- ☞ контроль за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, соблюдение санитарного законодательства организациями и гражданами;
- ☞ применение мер пресечения санитарного правонарушения и привлечение к ответственности лиц, их совершивших.

Государственный надзор осуществляется **Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ**, систему которой образуют Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава РФ; центры санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, городах, районах, а также на водном и воздушном транспорте; научно-исследовательские учреждения; дезинфекционные станции и другие санитарно-профилактические учреждения и организации, а также предприятия по производству медицинских иммунобиологических препаратов.

Минздрав России руководит предприятиями, учреждениями и организациями службы через подчиненные центры государственного санитарно-эпидемиологического

надзора в субъектах РФ, на водном и воздушном транспорте. Местные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора подчиняются вышестоящим центрам. Дезинфекционные станции находятся в подчинении соответствующих центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Руководство учреждениями и предприятиями службы, на которые возложены функции санитарно-эпидемиологического надзора, осуществляется:

- ☞ заместителем Министра здравоохранения, возглавляющим Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора – Главным государственным санитарным врачом РФ;
- ☞ главными врачами центров государственного эпидемиологического надзора – главными государственными санитарными врачами субъектов РФ, городов и районов, на водном и воздушном транспорте.

Перечень основных функций Государственной санитарно-эпидемиологической службы приведен в Положении об этой службе. В Положении конкретизированы сферы действия санитарных правил, норм и нормативов. Например, они устанавливают гигиенические и эпидемиологические критерии безопасности для человека продовольственного сырья, пищевых продуктов и питьевой воды, товаров народного потребления и объектов окружающей природной среды: атмосферного воздуха, вод и почвы. Одной из важнейших функций службы является разработка санитарных правил, норм и гигиенических нормативов. Они обязательны для выполнения на всей территории страны всеми государственными органами, государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и отдельными гражданами.

Контрольно-надзорные функции службы связаны с осуществлением предварительного контроля (например, при размещении объектов промышленности) и надзора за соблюдением санитарного законодательства РФ. Должностные лица Государственной санитарно-эпидемиологической службы наделены широкими полномочиями:

- ☞ беспрепятственно посещать и обследовать поднадзорные объекты;
- ☞ получать от организаций и граждан необходимые сведения и документы;
- ☞ изымать образцы (пробы) материалов, веществ, изделий, пищевых продуктов, воздуха, воды и почвы для лабораторных исследований и проведения гигиенической экспертизы;
- ☞ требовать проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий;
- ☞ приостанавливать либо прекращать строительство, а также введение в эксплуатацию законченных объектов, действующих предприятий, организаций, транспортных средств и других объектов;
- ☞ проводить дезинфекцию, дезинсекцию в очагах инфекционных заболеваний;
- ☞ применять административные взыскания к лицам, виновным в нарушении санитарных правил и др.

Органам Государственной санитарно-эпидемиологической службы предоставлено право требовать возмещения ущерба от вреда, причиненного здоровью граждан, а также расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний и отравлений людей.

Ведомственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется государственными органами, хотя и в отношении объектов, подведомственных отдельным министерствам и ведомствам. Он обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие в войсках и на специальных объектах Министерства обороны РФ, Министерства путей сообщения РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности и др.

Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, создаваемым для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования. Территориальный Фонд в своей деятельности подотчетен Законодательному Собранию, Главе Администрации (Губернатору) Омской области и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования. Основными задачами территориального Фонда являются:

- ☞ обеспечение реализации Закона РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" на территории Омской области;
- ☞ обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования на территории Омской области;
- ☞ достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- ☞ обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории Омской области.

Территориальный фонд осуществляет сбор страховых взносов на ОМС со всех страхователей Омской области на собирательный счет. После выравнивания финансовых ресурсов территориальный фонд переводит страховщикам средства исходя из подушевого норматива и количества застрахованных. В рамках своей деятельности Территориальный фонд обязательного медицинского страхования:

- ☞ аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование населения Омской области;
- ☞ регистрирует плательщиков страховых взносов и организует банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов;
- ☞ совместно с органами Государственной налоговой службы РФ осуществляет контроль за поступлением в территориальный Фонд страховых взносов;
- ☞ использует права, предоставленные налоговым органам РФ для взыскания недовнесенных или не внесенных в срок страховых взносов и применения финансовых санкций;
- ☞ финансирует обязательное медицинское страхование населения по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением территориального Фонда;
- ☞ предоставляет кредиты страховым медицинским организациям при обоснованной нехватке финансовых средств в пределах бюджета территориального Фонда;
- ☞ осуществляет сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы обязательного медицинского страхования Омской области;
- ☞ накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Порядок образования и использования средств территориального Фонда определяется федеральными законами, законом Омской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области", утверждаемом Законодательным Собранием Омской области и Территориальной программой обязательного медицинского страхования Омской области. Направления и размеры расходования средств территориального Фонда определяются областным законом на соответствующий год. Финансовые средства территориального Фонда образуются за счет:

- ☞ части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений, независимо от форм собственности на обязательное медицинское страхование;

- ☞ субвенций, выделяемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на выравнивание условий реализации программ обязательного медицинского страхования;
- ☞ средств, перечисляемых на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- ☞ средств, взыскиваемых территориальным Фондом с плательщиков страховых взносов в порядке применения финансовых санкций;
- ☞ доходов от использования временно свободных средств и нормируемого резервного фонда территориального Фонда и др.

Финансовые средства территориального Фонда находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав областного бюджета, других фондов и изъятию не подлежат. В рамках реализации Территориальной программы обязательного медицинского страхования Омской области средства фонда расходуются на:

- ☞ оплату медицинской помощи и иных услуг, оказываемых застрахованным гражданам учреждениями здравоохранения;
- ☞ формирование нормируемого резервного фонда;
- ☞ финансирование текущего содержания территориального Фонда;
- ☞ финансирование страховых медицинских организаций на обязательное медицинское страхование и др.

Средства территориального Фонда находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются в строгом соответствии с целевым назначением. Финансирование ОМС осуществляется территориальным Фондом по дифференцированным подушевым нормативам на основании договора, заключаемого в соответствии с Правилами обязательного медицинского страхования на территории Омской области. Средства выделяются страховым медицинским организациям по нормативу, утвержденному Главой Администрации (Губернатором) Омской области. Средства, не израсходованные в истекшем году, изъятию не подлежат.

Обязательное медицинское страхование в Омской области. Гражданам Омской области при возникновении страхового случая гарантируются равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. Страховым случаем признается совершившееся событие, требующее предоставления застрахованным медицинской помощи в объеме и на условиях, соответствующих утвержденной территориальной программе ОМС Омской области. Обязательное медицинское страхование населения Омской области проводят страховые организации (страховщики), имеющие лицензию, а также филиалы Территориального фонда. Страхование граждан осуществляется с учетом существующего прикрепления населения к амбулаторно-поликлиническим учреждениям и границ территориальных медицинских участков. Распределение территорий (участков) проводится на основании соглашения между страховщиками, территориальным фондом (филиалами) и страхователями.

Субъектами ОМС являются жители области, страхователи, страховщики, территориальный фонд и медицинские учреждения. Страхователями выступают: для неработающего населения - администрации районов города и области, для работающего - предприятия, учреждения, организации любой формы собственности и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью. Медицинскими учреждениями в системе ОМС являются, имеющие лицензию лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность.

Обязательное медицинское страхование осуществляется в форме договора, заключенного между субъектами ОМС. Предметом договоров ОМС служит оказание страховщиком медицинских и иных услуг застрахованным гражданам в объеме и на условиях, установленных территориальной программой, а также оплата страховщиком этих услуг за счет финансовых средств из Территориального фонда по подушевому нормативу. Срок действия договора ОМС устанавливается не менее, чем на один год.

Каждому гражданину, застрахованному в системе обязательного медицинского страхования, выдается полис. Сроки выдачи полисов оговариваются в договорах ОМС, заключенными между страхователем, страховщиком и территориальным фондом. К полису прилагается перечень медицинских учреждений, с которыми страховщик заключил договор. Территориальная программа ОМС Омской области доводится страховщиком до каждого застрахованного.

Размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование для всех хозяйствующих субъектов, независимо от формы собственности, устанавливается в процентах по отношению к начисленной оплате труда и утверждается Правительством РФ. Для неработающего населения размер базового взноса на одного застрахованного по ОМС устанавливается администрацией области. Размеры страховых взносов призваны обеспечить выполнение утвержденной территориальной программы ОМС и деятельность страховых организаций.

Для выполнения страховых обязательств по ОМС у каждого страховщика создается фонд финансирования медицинских услуг, оказываемых в объеме территориальной программы. Размер его составляет не менее 75% средств подушевого норматива и расходует строго по целевому назначению. Кроме того, в территориальном фонде и у каждого страховщика создается резервный фонд в размере:

в территориальном фонде - не менее 20% средств, выделенных (собранных) на выполнение территориальной программы. Он формируется из 10% средств подушевого норматива оставляемого ежегодно страховщиками в резерве;

в страховых организациях - не менее 10% полученных средств на ОМС по подушевому нормативу.

Страховщики вправе создавать и фонд профилактических мероприятий, направляя в него до 5% средств, полученных по подушевому нормативу. Эти средства расходуются на оплату услуг лечебно-профилактические учреждения по профилактике заболеваний, входящих в территориальную программу ОМС. Использование средств этого фонда в коммерческих целях запрещается.

Цена (тарифы) на медицинские услуги по ОМС определяются соглашением между Администрацией Омской области, территориальным фондом, Союзом Омских страховщиков и ассоциацией медицинских работников области. Тариф страховых организаций на ведение дела устанавливается в процентах к подушевому нормативу, согласовывается со страховщиками и утверждается администрацией области.

Проводя обязательное медицинское страхование, страховщик заключает договора со страхователем, территориальным фондом и медицинским учреждением. Страховщик оплачивает лечебно-профилактическую помощь, оказанную лечебно-профилактические учреждения застрахованному контингенту по ценам, утвержденным в установленном законодательством РФ порядке. Расчет с медицинскими учреждениями осуществляется ежемесячно путем безналичной оплаты платежных требований в течение 10 дней после получения счета. Качество и объем оказываемых лечебно-профилактических услуг оплачивается, исходя из установленных на территории Омской области медико-экономических стандартов.

Страховщик контролирует соответствие оказанных лечебно-профилактических учреждения услуг требованиям территориальной программы и медико-экономическим стандартам, путем проверок экспертами в соответствии с временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактических учреждений, экономических санкциях и ...", действующее на территории Омской области. Права и обязанности страховщиков определяет Закон РФ "О медицинском страховании граждан в РФ".

Медицинское учреждение оказывает лечебно-профилактическую помощь застрахованным в объеме и на условиях, установленных территориальной программой ОМС, медико-экономическими стандартами и настоящими правилами. Медицинские учреждения обязаны требовать от пациента предъявления полиса при оказании медицинской помощи. Лицам, обратившимся в лечебно-профилактические учреждения без полиса, оказывается медицинская помощь только по экстренным показаниям.

Деятельность лечебно-профилактических учреждений оплачивается согласно тарифам на медицинские услуги, выполненным объемам и качеству. Перечень медицинских услуг, оказываемых лечебно-профилактическими учреждениями, должен соответствовать имеющимся лицензиям и сертификатам. При невозможности оказания услуги, соответствующей медицинским стандартам и включенной в лицензию лечебно-профилактического учреждения, оно обязано организовать ее предоставление. Взаиморасчеты между лечебно-профилактическими учреждениями при этом не могут увеличивать стоимость услуги, оплачиваемой страховщиком в соответствии с медико-экономическими стандартами.

Финансовые санкции в ОМС. По истечению сроков уплаты страховых взносов невнесенная сумма считается недоимкой и взыскивается с начисленной пени. Пени начисляются за каждый день просрочки со страхователей:

- ☞ по страховым взносам работодателей и иных плательщиков - 1% суммы недоимок;
- ☞ по взносам органов исполнительной власти – 0,1% суммы недоимок.

За несвоевременное зачисление или перечисление страховых взносов в Федеральный и территориальный фонды ОМС по вине банков, ими уплачивается пени за каждый день просрочки в размере 1% сумм этих взносов. Максимальный срок банковских операций - 7 дней. За отказ работодателя зарегистрироваться в качестве плательщика страховых взносов налагается штраф в размере 10% причитающихся к уплате сумм страховых взносов на ОМС.

В случае сокрытия или занижения сумм, с которых должны начисляться взносы на ОМС, в том числе и при отказе от регистрации в качестве плательщика - штраф в размере взноса на ОМС с сокрытой или заниженной суммы, взыскиваемый сверх причитающегося платежа с учетом пени; при повторном в течение года нарушении - указанный штраф взыскивается в двойном размере. Страховщик вправе приостановить действия договора при просрочке очередного взноса на ОМС территориальным фондом свыше 20 дней, уведомив об этом территориальный фонд и возобновить действие договора после поступления этих средств с учетом пени.

За несвоевременную оплату счетов медицинского учреждения страховщик выплачивает пеню в размере 0,4% от несвоевременно перечисленной суммы за каждый день просрочки. За некачественное или неполное оказание медицинской помощи, по сравнению с требованиями стандартов и территориальной программы ОМС, медицинское учреждение выплачивает штрафы, предусмотренные временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактических учреждений, экономических санкциях и порядке предъявления, рассмотрения и удовлетворения претензий при работе в условиях ОМС".

При необоснованном отказе медицинского учреждения в заключение договора со страховщиком – информация передается для рассмотрения в областную лицензионную комиссию или в судебные органы. Страховщик имеет право требовать от юридических и физических лиц, ответственных за причиненный вред здоровью застрахованного гражданина, возмещения расходов в пределах сумм, затраченных на оказание гражданину медицинской помощи, за исключением случаев, когда вред причинен страхователем пострадавшего. Все спорные вопросы, возникшие между субъектами ОМС и не разрешенные сторонами, рассматриваются в областной лицензионной комиссии или в суде.

Страховщик несет ответственность перед всеми субъектами ОМС в пределах перечисленных ему средств на обязательное медицинское страхование и средств от коммерческого использования собственного резервного фонда ОМС.

§ 7. Система пенсионного обеспечения

Действующая пенсионная система сложилась, когда экономические отношения базировались исключительно на государственной (общенародной) собственности и государство жестко регулировало все сферы жизни общества и народного хозяйства. В рамках системы пенсионного обеспечения решались многие несвойственные для нее задачи. В частности, в целях привлечения работников на работы, связанные с неблагоприятными условиями труда, в районы Крайнего Севера создано законодательство, предусматривающее снижение установленного пенсионного возраста (55 лет для женщин, 60 лет для мужчин) на 5, 10, 15 лет.

Значительные преимущества установлены для назначения пенсии за выслугу лет. Такие пенсии нередко назначаются трудоспособным лицам в возрасте около 40 лет (летный состав гражданской авиации, педагогические работники, работники учреждений здравоохранения, творческие работники театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов и т.д.). Наличие многочисленных льгот по возрасту ставит трудящихся в неравные условия, приводит к ситуации, когда лица, независимо от продолжительности срока уплаты взносов и их величины, получают пенсию большего размера в течение более длительного периода.

При этом низкое соотношение численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами обусловлено не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и низким возрастом выхода на пенсию для женщин и распространением практики досрочного выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно (Списки № 1 и 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту, на льготных условиях с учетом критериев уровней профессиональных рисков, Крайний Север и выслуга лет), составляет 17-19%.

Сложилась ситуация, при которой расчетное соотношение численности плательщиков пенсионных взносов к численности пенсионеров составляет менее 1,4 к 1, в то время как по статистическим данным о численности занятых оно должно составлять 1,8 к 1. Это положение объясняется особенностями российской пенсионной системы, среди которых можно выделить: низкий пенсионный возраст, высокую долю льготников, возможность получения пенсии для работающих пенсионеров и приток пенсионеров из республик бывшего СССР.

Конституция Российской Федерации

Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В последнее время активно создавалась правовая основа для изменения базы для уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и ликвидации задолженности плательщиков перед Фондом. Один из важнейших страховых принципов пенсионной системы - исчисление пенсии из тех денежных выплат, на которые начисляются страховые взносы. Позитивный сдвиг наблюдался в соотношении средней пенсии и средней заработной платы в стране: с 26% в 1992 году до 35-39% в 1997 году. Однако этот сдвиг был достигнут за счет резкого сокращения дифференциации в размерах пенсий. В настоящее время дифференциация максимальной и минимальной пенсий составляет 1,4:1 вместо 3:1 по законодательству. Вследствие этого заработная плата практически не играет роли при исчислении размера пенсии и у населения ослабли стимулы к ее "зарабатыванию".

Обострение проблем в пенсионном обеспечении было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплате пенсий во второй половине 1990-х гг. Учитывая, что данная проблема, непосредственно влияющая на материальное положение почти 26% населения России, из социально-экономической стала политической, Президентом РФ и Правительством РФ был принят ряд мер по улучшению ситуации с выплатой пенсий. Начиная со второго полугодия 1997 г. пенсии выплачивались регулярно, однако уже в марте 1997 г. положение с обеспечением своевременной выплаты пенсий резко ухудшилось.

Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем, которая усугубляется тем, что затрагивает жизненные интересы 37 млн. престарелых, инвалидов и семей, потерявших кормильца. Доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Основной проблемой пенсионного обеспечения является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при высоком тарифе страховых взносов (29% фонда оплаты труда).

Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, имевшим заработки, превышающие 55-65% средней заработной платы. Это связано с ограничением размера пенсии 3 минимальными размерами, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда - 3,5 минимальными размерами пенсии. Особо остра проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Так, в 1992 году минимальный размер пенсии составлял 84,6% прожиточного минимума, в 1993 году 78,5%, в 1994 году - 66,6%. При этом, если в январе 1994 года данное соотношение составляло 79%, то в декабре 1994 года оно упало до 52%, а в марте 1995 года - до 45-47%.

В целях поддержания материального положения пенсионеров в связи с увеличением потребительских цен на товары и услуги принят Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 573 "О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров". Указ устанавливает, что, начиная с 1 января 1998 г., минимальный размер пенсии по старости с учетом компенсационной выплаты не может быть ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. Предусмотрен и механизм поддержания этого уровня.

Федеральным законом "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий" предусмотрен переход на новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. Этот механизм исчисления пенсий будет использован не только для исчисления пенсии, но и для ее постоянной индексации в связи с ростом средней заработной платы в стране. Кроме того, закон позволит более объективно дифферен-

цировать размеры пенсий в зависимости от трудового вклада и ограничить уравнивательные тенденции в пенсионном обеспечении. Пенсионеру предоставляется возможность либо:

- ☞ сохранять все установленные льготы, но получать пенсию в пределах существующего максимального размера (3-3,5 минимума);
- ☞ рассчитать пенсию с применением индивидуального коэффициента без ограничения максимумом (косвенное ограничение размера пенсии задается предельным соотношением зарплат), но без учета прежних льгот.

Вместе с тем применение нового порядка определения размера пенсии затруднено в связи с недостатком финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения выплаты с 1 февраля 1998 г. пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера.

Пенсионная реформа 1990 года. Пенсионная реформа предполагает рационализацию пенсионного обеспечения и повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения ресурсов. Это не означает, что указанные выше пропорции и соотношения не будут меняться. Например, в данный момент доля расходов на пенсии, выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда РФ, не превышает 5,4% валового внутреннего продукта. Этот показатель сформировался через соотношение расходов на пенсии с фондом оплаты труда, которое задано тарифом страховых взносов в пенсионный фонд (29% фонда оплаты труда). Таким образом, в зависимости от изменения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте будет меняться и доля расходов на пенсии при неизменности параметров пенсионного обеспечения. Основными целями пенсионной реформы являются:

- ☞ реализация гарантированного Конституцией РФ права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- ☞ финансовая стабилизация пенсионной системы и создание предпосылок для ее развития на основе государственного страхования и бюджетного финансирования;
- ☞ адаптация системы пенсионного обеспечения к рыночным отношениям;
- ☞ рационализация условий предоставления и размеров пенсий;
- ☞ повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования управления пенсионным обеспечением.

Принципы реформы пенсионного обеспечения:

- ☞ каждый имеет право на государственное пенсионное обеспечение вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- ☞ каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;
- ☞ каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы;
- ☞ финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов РФ и отраслей экономики;
- ☞ средства обязательного государственного пенсионного страхования используются исключительно на пенсионное обеспечение застрахованных граждан.

Часть этих средств централизованно перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории РФ. Рас-

ходы на пенсионное обеспечение лиц, не участвовавших в пенсионном страховании, покрываются за счет средств федерального бюджета.

Основные черты будущей пенсионной системы предопределены ее нынешним содержанием. Предусматривается сохранение государственной пенсионной системы с учетом развития новых форм пенсионного обеспечения. С введением в государственную пенсионную систему социальных пенсий и созданием негосударственных пенсионных фондов возникли предпосылки развития трехуровневой пенсионной системы.

В настоящее время в РФ широко представлены **трудовые и социальные пенсии**. Распространение социальных пенсий определяется социально-экономическим развитием общества в прошлом, которое характеризовалось полной занятостью трудоспособного населения и правом каждого гражданина на трудовую пенсию за свой (или кормильца) стаж работы. Однако по мере развития рыночной экономики число лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных граждан по разным причинам не охваченных социальным страхованием.

Поэтому **первым уровнем системы государственных пенсий является базовая пенсия**, которая в перспективе заменит социальную пенсию. **Вторым уровнем является трудовая (страховая) пенсия**. Роль этого типа государственной пенсии определяет организацию социального страхования. В процессе реформы она должна обеспечить солидарность поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий - обеспечить соответствие размеров пенсий продолжительности страхования и величине взносов граждан. Не связанные с уплатой страховых взносов периоды при определении размера пенсии будут учитываться при условии возмещения расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключающих привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Размер **трудовых пенсий** предполагается исчислять исходя только из страховых признаков: возраста, страхового стажа, страховых взносов, заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы, а также пенсионных накоплений, отнесенных на именные накопительные счета застрахованных. Страховой стаж застрахованного лица представляет собой суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.

Третий уровень системы пенсионного обеспечения составят **негосударственные пенсии**. Негосударственное пенсионное обеспечение в пенсионной системе рассматривается как дополнительное и может осуществляться в форме дополнительных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики, либо территорий или в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы должны развиваться.

В связи с трудным экономическим положением создание дополнительных **профессиональных пенсионных систем** на современном этапе не представляется возможным. Их формирование будет осуществляться по мере готовности отдельных организаций и их групп, отраслей хозяйства или территорий, а также возможности государства предоставить соответствующие льготы. После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей.

Пенсионная реформа окажет положительное воздействие на систему оплаты труда и соответственно на рынок труда, с которого будут высвобождены лица, достигшие пенсионного возраста, но продолжающие работать в целях сохранения достигнутого уровня благосостояния. Высвобождение части пожилых работников откроет вакансии для молодых и более энергичных работников. Это, в свою очередь, будет способствовать структурной перестройке экономики. Развитие дополнительного добровольного пенсионного обеспечения негосударственного характера будет способствовать накоплению финансовых средств, их инвестированию в производство и структурную перестройку экономики.

Роль персонифицированного учета. В апреле 1996 г. вступил в силу Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования", на основании которого началось создание новой инфраструктуры пенсионной системы. Следующим шагом по введению системы персонифицированного учета станет корректировка порядка назначения и перерасчета пенсий с использованием персональных лицевых счетов. В мае 1997 г. в Закон РФ "О государственных пенсиях в РФ" внесены изменения, предусматривающие установление трудового стажа и определение среднемесячного заработка при назначении и перерасчете пенсий по данным индивидуальных лицевых счетов. Для обработки информации по индивидуальному учету в системе государственного пенсионного страхования создан Информационный центр персонифицированного учета при Пенсионном фонде РФ.

Начиная с 2000 года, персонифицированным учетом будет охвачено все население Российской Федерации. В рамках системы персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо открывается индивидуальный лицевой счет. В настоящее время система персонифицированного учета обеспечивает сбор сведений о трудовом стаже и зарплате, на который начисляются пенсионные взносы. Кроме того, в лицевой счет включаются сведения о времени работы каждого застрахованного лица в особых условиях труда, а также на работах, дающих право на пенсию за выслугу лет и о нестраховых периодах. В то же время для внедрения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов граждан на лицевом счете будет аккумулироваться следующая дополнительная информация:

- ☞ сумма страховых взносов, уплаченных работодателем за застрахованное лицо на распределительных принципах;
- ☞ сумма страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо и направленных на накопление;
- ☞ сумма начисленного инвестиционного дохода, связанного с инвестированием части страховых взносов, направляемых на накопление;
- ☞ сумма страховых взносов, перечисляемых через Пенсионный фонд РФ в профессиональные пенсионные системы (в переходный период), а также начисленный инвестиционный доход по этим накоплениям.

Для того чтобы в максимальной степени отразить указанную информацию, с 2000 года в составе лицевого счета каждого застрахованного лица будут открыты следующие субсчета:

условно-накопительный счет - на котором отражаются взносы, уплаченные работником или работодателем на распределительной основе. На базе условно-накопительных счетов застрахованным лицам будет назначаться часть трудовой пенсии, которая финансируется из распределительного источника;

именной накопительный пенсионный счет - на котором отражаются страховые взносы, идущие на накопление и регистрируется начисленный инвестиционный доход, связанный с их инвестированием;

профессиональный пенсионный счет - открываемый для работников, участвующих в обязательных профессиональных пенсионных системах. На этом счете отражаются дополнительные взносы, уплачиваемые работодателями для финансирования досрочного выхода на пенсию, а также начисленный инвестиционный доход, полученный от инвестирования средств через профессиональные пенсионные системы.

Назначение и выплата пенсий по всем трем видам субсчетов должны будут производиться на основе особых правил, раздельно и независимо друг от друга.

С 2001 года трудовые пенсии для выходящих на пенсию по старости граждан будут назначаться в рамках системы персонифицированного учета на основе **условно-накопительных счетов**. Основным источником финансирования части трудовых пенсий, назначаемых на распределительной основе по данным этих счетов будут служить текущие поступления в Пенсионный фонд РФ, за исключением страховых взносов, направленных на накопление, и доходов от их инвестирования.

Страховые взносы, направленные на накопление и доходы от их инвестирования образуют **пенсионные резервы**, которые подлежат инвестированию Пенсионным фондом РФ через независимые управляющие компании и могут расходоваться лишь на выплату части трудовых пенсий лицам, которые имеют накопления на **именных накопительных счетах** в Пенсионном фонде РФ.

Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых 5 лет с момента введения накопительных элементов, предусматривается использовать их на частичное финансирование выплат пенсий лишь после 2005 года. Таким образом, начиная с 2005 года трудовые пенсии для большинства выходящих на пенсию по старости будут состоять из двух частей, назначаемых на распределительной и накопительной основе.

По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц часть трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, будет возрастать и в долгосрочной перспективе может достигнуть величины, равной величине трудовой пенсии, финансируемой на распределительной основе. В связи с этим с 2005 года предусматривается внесение изменений в порядок исчисления трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе. Относительная величина части пенсий, назначаемых на распределительной основе, должна постепенно уменьшаться по мере возрастания части пенсий по накопительной схеме.

В целях предотвращения чрезмерной дифференциации пенсий, назначаемых на основе условно-накопительных счетов и именных накопительных пенсионных счетов, а также в целях стимулирования работников к уплате страховых взносов планируется ввести максимальный уровень индивидуальных доходов, выше которого не должны уплачиваться обязательные страховые взносы. Для реализации принципов социальной справедливости и повышения мотивации к уплате страховых взносов по государственному пенсионному страхованию предполагается обеспечить права наследования накопленных на именных накопительных счетах средств пережившим супругом и лицами, находящимися на иждивении застрахованного.

Пенсионный фонд РФ образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ. Пенсионный фонд РФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном законодательством о банках и банковской деятельности. Пенсионный фонд РФ подотчетен Федеральному Собранию РФ, информация о результатах его деятельности еже-

годно представляется на рассмотрение Федерального Собрания РФ. Средства Пенсионный фонд РФ формируются за счет:

- ☞ страховых взносов работодателей;
- ☞ страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов;
- ☞ страховых взносов иных категорий работающих граждан;
- ☞ ассигнований из бюджета РФ на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и их семьям, пособий на детей в возрасте старше 1,5 лет, на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;
- ☞ средств, возмещаемых Пенсионному фонду РФ Государственным фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- ☞ средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессивных требований;
- ☞ добровольных взносов физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств Пенсионного фонда РФ и др.

Пенсионный фонд РФ и его денежные средства находятся в государственной собственности РФ. Денежные средства Пенсионного фонда не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Пенсионный фонд РФ обеспечивает выполнение следующих функций:

- ☞ целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;
- ☞ взыскание с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по потере кормильца;
- ☞ капитализацию средств Пенсионного фонда РФ, а также привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
- ☞ контроль с участием налоговых органов за поступлением в Пенсионный фонд РФ страховых взносов, а также контроль за расходованием его средств;
- ☞ ведение индивидуального учета застрахованных лиц и государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;
- ☞ участие в разработке и реализации межгосударственных и международных соглашений по вопросам пенсий и пособий и т.д.

Пенсионный фонд РФ может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан. Средства Пенсионный фонд РФ направляются на:

- ☞ выплату в соответствии с законодательством РФ, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ;
- ☞ выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше 1,5 лет;
- ☞ оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- ☞ финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда РФ и его органов.

Предприятия, организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным Пенсионного фонда РФ в районах и городах, ревизионной комиссии Пенсионного фонда РФ необходимые документы и сведения, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, перечень которых устанавливается законо-

дательством. Уполномоченные Пенсионного фонда РФ в районах и городах подлежат обязательному государственному личному страхованию и имеют право на возмещение причиненного им ущерба в порядке и на условиях, установленных для сотрудников Государственной налоговой службы РФ.

Негосударственные пенсионные фонды (НПФ) - особая организационно-правовая форма некоммерческих организаций социального обеспечения, видом деятельности которых является негосударственное пенсионное обеспечение участников НПФ на основании договоров с вкладчиками НПФ в пользу участников фондов. НПФ осуществляют деятельность и производят выплаты негосударственных пенсий участникам НПФ независимо от системы государственного пенсионного обеспечения населения. Учредителями НПФ могут быть юридические и физические лица. Учредители не имеют прав на переданное НПФ имущество, которое является его собственностью. Негосударственный пенсионный фонд отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность НПФ подлежит обязательному лицензированию в порядке, установленном законодательством РФ. В соответствии с уставом НПФ выполняют следующие функции:

- ☞ разрабатывают условия негосударственного пенсионного обеспечения участников;
- ☞ заключают пенсионные договоры и аккумулирует пенсионные взносы;
- ☞ ведут пенсионные счета и информируют вкладчиков и участников о состоянии этих счетов;
- ☞ заключают договоры с управляющим;
- ☞ формируют и размещают собственные средства, включая пенсионные резервы;
- ☞ осуществляют актуарные²⁶ расчеты;
- ☞ производят выплаты негосударственных пенсий;
- ☞ осуществляют контроль за поступлением средств и исполнением обязательств перед участниками НПФ и т.д.

Собственное имущество НПФ подразделяется на имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности и пенсионные резервы. Имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности НПФ, образуется за счет:

- ☞ совокупного вклада учредителей;
- ☞ целевых взносов вкладчиков, части дохода фонда от размещения пенсионных резервов, используемых для покрытия издержек фонда;
- ☞ дохода фонда от использования имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности фонда;
- ☞ благотворительных взносов и других законных поступлений.

Отчисления на формирование имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности НПФ, не могут превышать 20% дохода от размещения пенсионных резервов в первые 3 года его деятельности и 15% дохода от размещения пенсионных резервов в дальнейшем. НПФ при осуществлении бухгалтерского учета разделяет предназначенное для обеспечения уставной деятельности имущество и имущество, составляющее пенсионные резервы. НПФ ведет учет пенсионных накоплений, пенсионных резервов и выплаченных пенсий по каждой пенсионной схеме с фиксированным размером пенсионных взносов (т.н. “несолидарная пенсионная схема”).

Для обеспечения платежеспособности по обязательствам перед участниками НПФ формирует **пенсионные резервы** за счет пенсионных взносов и дохода от их размещения. Пенсионные резервы создаются по каждому виду пенсионных обязательств в раз-

²⁶ Актуарные расчеты – т.е. расчеты, связанные с определением экономической целесообразности тех или иных тарифов, ссуд и финансовых операций со средствами НПФ.

мерах, обеспечивающих покрытие этих обязательств. Нормативный размер пенсионных резервов устанавливается государственным уполномоченным органом. В целях защиты прав участников совокупный вклад учредителей НПФ на день подачи документов для получения соответствующей лицензии не может быть менее 15000 минимальных размеров оплаты труда, внесенных денежными средствами.

Для обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ создает **страховой резерв**. Нормативный размер страхового резерва и порядок его формирования и использования устанавливаются государственным уполномоченным органом. Кроме того, НПФ обязаны ежегодно по итогам финансового года проводить актуарную оценку результатов деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и доходов от размещения пенсионных резервов. Актуарное оценивание осуществляется актуарием. По итогам финансового года НПФ обязаны ежегодно проводить независимую аудиторскую проверку.

В целях обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ вправе на добровольной основе создавать **объединенные гарантийные фонды**. Принципы создания объединенных гарантийных фондов и порядок управления ими определяются входящими в них фондами в соответствии с законодательством РФ. Контроль за деятельностью объединенных гарантийных фондов осуществляется государственным уполномоченным органом. НПФ вправе участвовать в обществах взаимного страхования, а также заключать договоры страхования, обеспечивающие дополнительные гарантии исполнения обязательств перед участниками.

Размещение пенсионных резервов НПФ осуществляет через управляющего, который призван обеспечить возврат переданных ему пенсионных резервов в соответствии с законодательством РФ, за исключением случаев размещения пенсионных резервов в государственные ценные бумаги, ценные бумаги субъектов РФ, банковские депозиты и иных случаев, предусмотренных Правительством РФ. При размещении пенсионных резервов в недвижимое имущество НПФ обязан представить государственному уполномоченному органу данные об оценке объекта недвижимого имущества, проведенной независимым оценщиком. На пенсионные резервы не может быть обращено взыскание по долгам НПФ, вкладчиков, управляющего и депозитария.

Органом, осуществляющим разрешительные и контрольные функции за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, является **Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Министерстве социальной защиты населения РФ**.

В период после принятия Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в РФ наблюдалось увеличение количества негосударственных пенсионных фондов. Это создало предпосылки для постепенного формирования системы дополнительного пенсионного обеспечения. Вместе с тем развитие этой системы происходило в условиях отсутствия нормативной правовой базы, должного надзора и регулирования деятельности НПФ, что негативно отразилось на уровне финансовой надежности НПФ и на доверии населения к этим фондам.

§ 8. Торговая инфраструктура

Переход к рыночной торговле привел к значительным структурным сдвигам в этой сфере региональной экономики. Так, в 1991-98 гг. произошла заметная концентрация розничной торговли в Центральном экономическом районе (где наиболее сильные экспортеры и импортеры). Прошедшие социально-экономические преобразования, развитие рыночных отношений, затрагивающие всю торговую инфраструктуру, неминуемо отразились на состоянии потребительского рынка и услуг, его роли в регулировании социальных процессов. Список первых 20 регионов по объему розничного товарообо-

рота сегодня почти совпадает со списком первых 20 регионов по массе денежных доходов населения.

Двадцать регионов России по объему розничного товарооборота в 1996 г.

№	Регион	Объем в 1996 г.	
		млрд. руб.	процентов
1	Москва	192004	25,78
2	Санкт-Петербург	32830	4,41
3	Тюменская область	22952	3,08
4	Самарская область	22710	3,05
5	Свердловская область	21706	2,91
6	Московская область	19046	2,56
7	Краснодарский край	17761	2,38
8	Красноярский край	16460	2,21
9	Иркутская область	15295	2,05
10	Башкортостан	15249	2,05
11	Кемеровская область	15215	2,04
12	Пермская область	14423	1,94
13	Татарстан	14127	1,90
14	Ростовская область	13806	1,85
15	Челябинская область	12716	1,71
16	Нижегородская область	12700	1,71
17	Новосибирская область	12293	1,65
18	Омская область	10426	1,40
19	Ставропольский край	9339	1,25
20	Приморский край	9284	1,25
Итого:		500342	67,17

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Заметное опережение объема розничного товарооборота в Москве обусловлено концентрацией там мелкооптовой торговли, обеспечивающей не только москвичей, но и "челноков" из других регионов. Причем, самые высокие темпы роста розничной торговли за последние 8 лет тоже наблюдались в Москве. Довольно значительное сокращение розничной торговли отмечается в северокавказских республиках и в ряде регионов европейской части страны (традиционно ориентированных на внутренний рынок). В принципе можно выделить тенденцию преимущественного развития торговой инфраструктуры в тех регионах, которые либо обладают выгодным для внешнеторговых операций географическим положением, либо высокой покупательной способностью населения. Примерно то же самое можно сказать и о процессах, происходящих на территории Западной Сибири.

Розничный товарооборот в Западной Сибири в 1 полугодии 1998 г.

Регион	Население, тыс. чел.	Розничный товарооборот		Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
		всего, тыс. руб.	на душу населения, руб.		
Алтайский край	2672,0	4713,0	1763,8	5	6
Кемеровская область	3022,8	3992,9	2975,0	3	3
Новосибирская область	2749,3	9680,6	3521,1	2	2
Омская область	2178,5	6083,3	2792,4	4	4
Томская область	1073,2	2853,2	2658,6	6	5
Тюменская область	3211,1	14548,5	4530,7	1	1
Республика Алтай	202,5	236,5	1167,9	7	7

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 11.

Государственное регулирование в торговле. В масштабе Российской Федерации управление торговлей происходит через процесс законотворчества и издание соответ-

ствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Из наиболее показательных примеров можно привести закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1 "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" и Постановление Правительства РФ от 18 сентября 1997 г. № 1182 "О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен". В целом же федеральные органы власти и управления, что называется, определяют общие правила торговли и бытового обслуживания, а конкретизируют их с учетом региональной специфики уже органы управления субъектов Федерации и муниципальных образований.

Функции непосредственного государственного контроля в сфере торговли осуществляет Министерство внешних экономических связей и торговли РФ, а также Государственный таможенный комитет РФ. При этом на первый план на федеральном уровне выдвигается экспортный контроль. Он реализуется в целях защиты национальных интересов Российской Федерации в отношении вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, обеспечения экономической безопасности страны. При этом могут устанавливаться запреты и ограничения экспорта или импорта товаров и услуг, приниматься другие защитные меры. Вместе с тем функционируют и специализированные контрольные органы, непосредственно затрагивающие сферу внешнеторговой деятельности, в частности валютно-экспортная служба.

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России) осуществляет межотраслевую координацию и регулирование по вопросам, находящимся в ее ведении. ВЭК России создает свои территориальные органы в субъектах РФ. Главные задачи ВЭК:

- ☞ проведение единой федеральной политики в области контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций;
- ☞ обеспечение контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ органами федеральной исполнительной власти, организациями, предприятиями, банками и физическими лицами;
- ☞ осуществление контроля за полнотой поступления средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим контрактам;
- ☞ контроль за эффективностью использования кредитов в иностранной валюте и т.д.

Представители Государственного таможенного комитета РФ (таможенные атташе представительств Российской Федерации) действуют в зарубежных странах. Они составляют заграничный аппарат ГТК России. Положение о представителях утверждено Правительством РФ 4 декабря 1995 года. Таможенные атташе в стране пребывания:

- ☞ представляют интересы ГТК по вопросам таможенного дела и соблюдения российского таможенного законодательства;
- ☞ осуществляют контроль за экспортом из Российской Федерации стратегического сырья, а также других особо важных товаров;
- ☞ осуществляют контроль за репатриацией в Российскую Федерацию валютной выручки за экспортируемые товары и услуги.

Кроме того, органы таможенного контроля наделены правом непосредственного надзора за соблюдением таможенного законодательства и наложения административных взысканий на территории Российской Федерации. Иначе говоря, таможенный орган может беспрепятственно проверять торговые предприятия на предмет торговли товарами, незаконно ввезенными на территорию Российской Федерации.

Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госгоринспекция) является государственной службой, в задачи которой

входит контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком ценообразования, качеством и безопасностью товаров народного потребления, а также деятельность по искоренению злоупотреблений и недопущению недоброкачественных товаров на потребительский рынок. Объектами контроля выступают предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, а также граждане, реализующие и производящие товары или услуги. Госторгинспекция имеет территориальные управления во всех субъектах РФ. Органы и должностные лица Госторгинспекции:

- ☞ осуществляют проверки с правом беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия;
- ☞ производят контрольные закупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями;
- ☞ изымают образцы (пробы) товаров для исследования их качества;
- ☞ выдают предписания об устранении нарушений, о снятии с реализации товаров, опасных для жизни, здоровья и имущества граждан, о приостановлении или введении особых условий приемки и реализации товаров, изготовленных с нарушением требований нормативов, до устранения недостатков и повторного заключения Госторгинспекции;
- ☞ рассматривают жалобы на качество товаров, нарушения в работе предприятий торговли и общественного питания и принимают решения, обязательные для исполнения продавцом (изготовителем) и т.д.

В целом по Омской области качество потребительских товаров, поступающих на потребительский рынок, не всегда отвечает обязательным требованиям стандартов, о чем свидетельствуют данные Госторгинспекции по Омской области:

	Единица измерения	Всего проверено в 1 квартале 1998 г.	Снижена сортность и забраковано, в %
Продовольственные товары			
Колбасные изделия и копчености	тонн	23,6	2,5
Цельномолочная продукция	тонн	130,6	4,1
Сыры всех видов	тонн	4,0	12,5
Масло животное	тонн	8,7	19,5
Масло растительное	тонн	8,4	11,9
Хлеб и хлебобулочные изделия	тонн	6,0	37,5
Водка и ликероводочные изделия	дал	1577,3	32,5
Вино виноградное и плодово-ягодное	дал	78,9	20,0
Непродовольственные товары			
Швейные изделия	штук	1424,0	44,7
Верхний трикотаж	штук	359,0	39,3
Бельевой трикотаж	штук	730,0	43,3
Обувь	пар	1224,0	47,3
Электроосветительные бытовые приборы	штук	366,0	32,8
Мебель	штук	568,0	57,7

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 31.

Органы стандартизации и метрологии на территории Омской области представлены **Омским Центром стандартизации, метрологии и сертификации (ОЦСМ)**, который осуществляет непосредственный контроль за качеством товаров, услуг и измерительной техники. ОЦСМ осуществляет государственный надзор за соблюдением требований ГОСТов по обеспечению безопасности граждан, окружающей среды, совместимости и взаимозаменяемости, контролирует внедрения и соблюдения государ-

ственных и международных стандартов. Его метрологический комплекс, включающий 6 отделов, ежегодно проводит около 20 тыс. единиц измерений. Уровень оснащенности средствами измерений и высококвалифицированными кадрами позволяет свести до минимума количество средств измерений, вывозимых на поверку за пределы Омской области (около 0,5% от поверяемых средств измерений).

С 1992 г. началась работа по обязательной сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, и тогда при ОЦСМ возник первый в области орган сертификации этой продукции. Спустя 3 года был аккредитован еще ряд органов: сертификации электрооборудования, услуг общественного питания, услуг по техобслуживанию и ремонту автотранспортных средств, бытовой и радиоэлектронной аппаратуры и электробытовых приборов. Готовится к аккредитации Орган сертификации систем качества (производства). В 1995 г. было закуплено специальное оборудование и аккредитована лаборатория радиационного анализа активности радионуклидов в продуктах питания, животноводства и растениеводства почвы, строительных материалов.

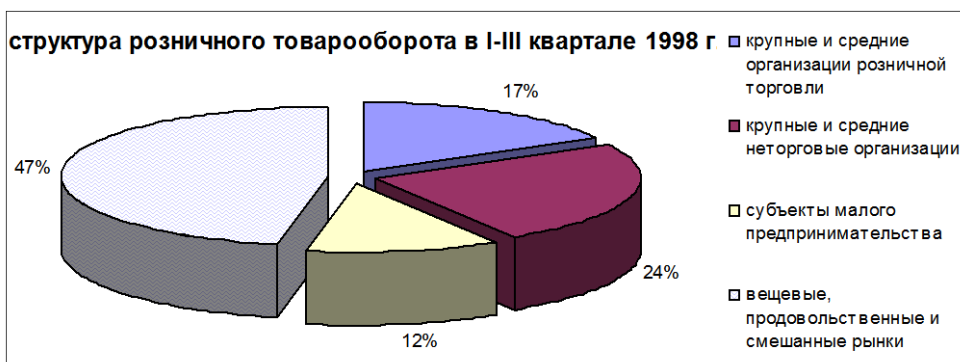
ОЦСМ оказывает методическую и практическую помощь предприятиям и организациям области, частным предпринимателям, когда речь идет о нормативных документах, сертификации продукции и производства, аттестации испытательных центров и лабораторий, метрологических служб и оборудования и т.п.

Региональное управление в торговле. Как уже отмечалось выше, на региональном уровне функции государственного регулирования торгового и бытового обслуживания населения переданы на уровень субъектов Федерации, которые самостоятельно определяют правила и порядок торговли на своей территории²⁷. Так, к примеру, полномочия Администрации Омской области в сфере коммунального, торгового и бытового обслуживания заключаются в следующем:

- ☞ организация торгового и бытового обслуживания населения;
- ☞ разработка правил торговли и санитарных норм;
- ☞ содействие обществам защиты прав потребителей;
- ☞ развитие межтерриториальных торговых связей, обеспечение функционирования ярмарок, содействие развитию оптовой и фирменной торговли;
- ☞ установление удобного для населения режим работы организаций торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- ☞ контроль за соблюдением цен, правил торговли, санитарного состояния мест торговли коммерческими организациями;
- ☞ координация закупок, хранения, переработки и реализации сельскохозяйственных продуктов;
- ☞ организация благоустройства территорий, переданных торговым организациям и т.д.

Развитие торговли на территории Омской области. Розничный товарооборот в Омской области сегодня примерно на 45% формируется за счет крупных и средних организаций (в том числе на 20% - предприятий розничной торговли и общественного питания), более 10% – малыми предприятиями и на 45% - за счет продаж на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. В структуре розничного товарооборота удельный вес продовольственных и непродовольственных товаров стабильно колеблется вокруг соотношения 50х50. Реализация алкогольной продукции составляет около 9% розничного товарооборота, а доля предприятий общественного питания - около 2%.

²⁷ См. постановление Главы Администрации Омской области от 17 июня 1994 г. № 288-п "О типовых правилах работы предприятий розничной торговли в Омской области и основных требованиях к работе мелкорозничной торговой сети на территории Омской области" и Постановление Главы Администрации г. Омска от 5 апреля 1994 г. № 207-п "О мерах по упорядочению уличной торговли в городе Омске".



На территории г. Омска сформирована широкая сеть предприятий розничной торговли, которая включает свыше 1300 предприятий. В 1997 г. открылось 53 специализированных предприятий по продаже мяса и молочных продуктов. За 1994-97 гг. введены в действие 106 мини-пекарен. Объем выработки хлеба и хлебобулочных изделий мини-пекарен доведен до 50 т в сутки, что составляет 27% ежедневной городской нормы потребления хлеба. На потребительском рынке города сформировались два основных направления развития розничной торговли:

1. предприятия розничной торговли и общественного питания;
2. ярмарочные комплексы.

Причем доля ярмарочных комплексов в 1997 г. достигла 30% объема розничного товарооборота по г. Омску.

По состоянию на 1 мая 1998 года в г. Омске функционировало 1335 предприятий розничной торговли, в том числе:

- продовольственных - 812;
- промышленных - 523;
- общественного питания - 559, в том числе:
- бытового обслуживания - 42;
- мясных лавок - 51;
- традиционных продовольственных рынков - 9;
- социальных рынков - 2;
- мини-рынков - 37;
- ярмарочных комплексов - 10, в том числе:
- павильоны - 614;
- киоски - 943, из них специализированных:
- квасных - 43;
- мороженого - 97;
- предприятий бытового обслуживания - 418.

Поддержка предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности сельских товаропроизводителей позволили развить сеть специализированной торговли, которая включает 53 магазина, в том числе:

- сельских товаропроизводителей - 22;
- хлебобулочных - 21;
- молочной промышленности - 2;
- макаронной промышленности - 1;
- предприятий по реализации алкогольной продукции - 2656, в том числе:

без ограничения объемного содержания спирта с торговым залом более 16 м² на 1 рабочее место - 1460;

- из них специализированных магазинов - 217;
- с объемным содержанием этилового спирта до 12% - 1196.

В весенне-летний период на территории г. Омска разворачивается дополнительная сеть розничной торговли, которая в значительной мере компенсирует потери местных бюджетов от общего снижения деловой активности. Так, в 1998 г. на территории города

функционировала сеть мелкорозничной торговли на 1174 торговых мест, в том числе по продаже:

- ☞ прохладительных напитков - 168,
- ☞ мороженого - 275;
- ☞ овощей и фруктов - 417;
- ☞ горячего питания быстрого приготовления -151.

Сезонная сеть общественного питания была представлена 163 предприятиями типа "Летнее кафе" на 1608 посадочных мест.

Объем розничного товарооборота и платных услуг в 1998 г.

	Январь-октябрь 1998 г., млн. руб.
Общий объем розничного товарооборота и платных услуг, в том числе:	14373,6
Торгующих организаций	5955,0
Вещевых, смешанных и продовольственных рынков	5276,7
Платные услуги	3141,9

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 33.

В разрезе административных округов г. Омска розничный товарооборот в принципе отражает социальную структуру населения:

- Кировский округ ~ 32%,
- Центральный округ ~ 31%,
- Советский округ ~ 18%,
- Ленинский округ ~ 12%,
- Октябрьский округ ~ 7%.

По крупным и средним неторговым организациям, занимающимся розничной торговлей, ситуация в 1 половине 1998 г. выглядела следующим образом:

	В процентах к итогу	
	Количество организаций	Объем товарооборота
Неторговые организации	100,0	100,0
Промышленность	43,4	27,7
Сельское хозяйство	3,1	2,4
Строительство	6,2	0,9
Оптовая торговля и материально-техническое снабжение	14,6	60,4
Прочие	32,7	8,6

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 30.

Наибольший объем бытовых услуг населению оказывается сегодня негосударственным сектором. При этом индивидуальными частными предпринимателями оказывается около 70% объема бытовых услуг. По таким видам бытовых услуг, как ремонт и строительство жилья по индивидуальным заказам населения на долю физических лиц по данным облкомстата в 1998 году пришлось 95%, ремонту и индивидуальному пошиву одежды – около 90%, ремонту радиоэлектроники и бытовых приборов – более 70%.

В Омской области усиливается процесс интеграции торговли и товарного производства. Открытие фирменных отделов, магазинов, торговых домов значительно способствует продвижению товаров местного производства на внутреннем рынке. В ближайшем будущем видимо сохранятся тенденции более высоких темпов продаж продуктов питания по сравнению с промышленными товарами. Недостаток оборотных средств у предприятий торговли также отражается на развитии потребительского рынка, так как большинство предприятий берут товар на текущую реализацию и сокращают его запа-

сы. Это не всегда благоприятно сказывается на качестве и ассортименте предлагаемой продукции, усиливает зависимость от поставщиков.

Стабилизировался товарооборот вещевых, смешанных и продовольственных рынков. Темпы его роста сравнивались с аналогичными параметрами стационарных предприятий торговли. Этому способствует усиление влияния государства на т.н. “неорганизованную форму торговли” (применение контрольно-кассовых машин, упорядочение торговли алкогольной продукции и т.п.).

В июне 1998 г. Омским областным комитетом государственной статистики было проведено выборочное обследование предприятий розничной торговли. В обследовании приняли участие 50 предприятий, из них по формам собственности: 8 муниципальных, 35 частных, 7 смешанных, по ассортименту продаваемой продукции: 6 продовольственных, 23 непродовольственных и 21 предприятие смешанной торговли.

Результаты обследования показали, что с частными лицами работает 84% предприятий, с оптовыми и посредническими организациями – 74% и 68% соответственно, промышленными предприятиями – 90%. У многих предприятий несколько поставщиков, в том числе из других регионов России, ближнего и дальнего зарубежья. Основным видом расчетов с поставщиками является оплата по факту реализации, ее отметили 76% опрошенных как при наличном, так и безналичном расчетах. По предоплате работают 28% предприятий при безналичных и 8% при наличных расчетах. Главным направлением отчисления средств являются: модернизация и обновление оборудования (40% ответивших), реклама (32%), изучение спроса (26%).

Несколько схожая ситуация наблюдается и в оптовой торговле. Наибольший вклад в формирование оптового рынка Омской области вносят предприятия-изготовители и предприятия оптовой торговли. Вместе с тем, в рыночных условиях широкое распространение получила оптовая перепродажа продукции (товаров) предприятиями, для которых оптовая торговля не является основным видом деятельности. В 1998 г. объем продаж неторговыми предприятиями составил около 40% от всего товарооборота организаций оптовой торговли. При этом более половины потребительских товаров и отдельных видов продукции в общем объеме товарооборота предприятий оптовой торговли реализуется малыми предприятиями. Так, продажа на оптовом рынке отдельных видов продукции промышленными предприятиями (без учета продукции выработанной из давальческого сырья) и организациями оптовой торговли за первые 4 месяца 1998 года характеризовалась следующими данными:

	Промышленные предприятия	Организации оптовой торговли
Готовый прокат черных металлов	-	10144
Стальные трубы	25	2663
Цемент	-	24060
Шины, тыс. шт.	634	149
Мясо и птица	8838	8870
Колбасные изделия	13121	33
Масло животное	2258	414
Масло растительное	86	97
Мука, тыс. т	35	60
Крупа	5415	2469
Макаронные изделия	2431	131
Товарная пищевая рыбная продукция (без рыбных консервов)	417	12466

Эта тенденция свидетельствует о продолжающейся деструктуризации рынка Омской области. Дело в том, что динамично развивающаяся рыночная экономика характеризуется развитой инфраструктурой и наличием многоуровневых каналов товародвижения. В том случае, когда основная реализация товаров приходится на независимых рыночных торговцев, происходит потеря контроля над сбытом со стороны товаропроизводителей. Что не всегда позволяет предприятиям не только определять ценообразование, но и осваивать новые рынки. Тогда как процесс проникновения на местный рынок продукции, ввозимой в регион извне, максимально облегчен. Гораздо проще арендовать место на мини-рынке, чем разместить продукцию в специализированной торговой сети, которая работает по длительным договорам. Отчасти такая ситуация вызвана политикой Администрации г. Омска, направленной на поддержку ярмарочных комплексов и мини-рынков. Хотя в условиях кризиса августа 1998 г. именно они позволили максимально снизить торговые наценки на продукцию, прежде всего местных товаропроизводителей, для малообеспеченных слоев населения.

Социальная торговля. Одним из основных направлений муниципального регулирования потребительского рынка является создание сети продовольственных рынков социальной направленности (социальные рынки), основной принцип работы которых заключается в реализации продуктов питания социально уязвимым и малообеспеченным слоям населения по ценам ниже общегородских. Еще до перестройки в стране существовала сеть специальных магазинов-салонов для инвалидов, ветеранов войны и труда, где они могли приобрести продукты по сниженным ценам. Затем, когда товаров стало много - такие магазины-салоны постепенно исчезли. Администрация г. Омска пошла на существенное снижение налогов, чтобы путем снижения торговой надбавки привлечь производителей.

В сентябре 1995 г. возникла идея создать единое торговое предприятие, где предоставляется целый комплекс услуг по низким ценам для социально уязвимых граждан, которых в Омске насчитывается более 300 тысяч человек. Был выбран пустовавший рынок на окраине города в Октябрьском районе, не имевший развитой инфраструктуры. После его реконструкции товаропроизводители из Омска и сельских районов Омской области получили возможность реализовывать продукцию с 3-5%-ной торговой надбавкой, учитывая те издержки, которые они несут за транспортные расходы, оплату труда продавцов, грузчиков и т.д. Сам рынок за аренду, использование холодильников денег с производителей не берет, зато регулярно получает дотации из городского бюджета. В результате цены там на 15-20% дешевле, чем в других местах. Хотя рынок и носит название "социальный", это не значит, что приобретать покупки здесь можно только по удостоверению. Льготники обслуживаются в понедельник, среду, пятницу. В остальные дни двери открыты для всех.

Следует сказать, что сегодня социальный рынок "Чкаловский" приобрел достаточную известность не только в городе, но и за его пределами. Сейчас ясно, что одного социального рынка для Омска недостаточно. Планируется открыть такие рынки в Советском и Центральном административных округах, а затем и на Левом берегу. Таким образом, удастся охватить практически весь город. К примеру, сейчас на Чкаловском рынке реализуют свою продукцию уже 18 городских и 10 сельских перерабатывающих предприятий.

Еще одна проблема - выплата детских пособий. Особенно болезненно сказываются задержки на безработных, имеющих несовершеннолетних детей, матерях-одиночках. В том же Октябрьском округе на улице 5-ая Кордная был открыт магазин, где в счет невыплаченных детских пособий омичи могут приобрести: муку, сахар, молоко, крупы и

т.д. “Живых” денег от Администрации г. Омска магазин не получает - предприятия-должники бюджета поставляют продукты, материалы.

Другое важное социальное звено в торговле - открытие мясных лавок. Данная программа включает два направления. Первое помогает фермерам напрямую сбыть свой товар, для чего им предоставляются торговые площади. Второе - у горожан появляется возможность получить качественный, недорогой товар без всяких наценок. Сейчас их в Омске действует уже 34 и они ежедневно реализуют до 10 т мяса. Все мясные лавки размещаются в уже приспособленных помещениях, не требующих капитальных затрат. Начата работа над созданием сети молочных лавок.

Взаимодействие с сельскими товаропроизводителями одно из важных направлений в обеспечении потребительского рынка более дешевыми и качественными продуктами питания, без посредников по “прямым поставкам”. Ведь сейчас сельчане поставляют продукты первой необходимости в более чем 170 магазинов и рынков города. Статус “социальных” приобретают сегодня специализированные магазины предприятий местной перерабатывающей промышленности АОЗТ “Омский нефтеперерабатывающий завод”, АООТ “Мясокомбинат “Омский” по 3 специализированных магазина, два у “Омского бекона”. Богатый ассортимент от субпродуктов до деликатесов с торговой надбавкой до 5% позволяет омичам приобретать свежую и качественную продукцию по более низким ценам.

Глава X. Отраслевая структура экономики Омской области

§ 1. Машиностроение и металлообработка

Машиностроение и металлообработка относятся к числу важнейших отраслей, уровень развития которых определяет возможности государства использовать мировой научно-технический прогресс, самостоятельно обеспечивать обороноспособность и многое другое. В настоящее время машиностроение и металлообрабатывающая промышленность России находится в очень сложном положении. Она была наиболее милитаризованной отраслью и, потеряв военные заказы, осталась без рынка сбыта.

Эта отрасль встречает нарастающую конкуренцию на внутреннем рынке со стороны импорта и на внешних рынках со стороны товаропроизводителей из других стран. Например, почти полностью свернуто производство российской электроники за счет массового ввоза из-за рубежа компьютеров, миникульяторов, телевизоров²⁸ и т.д. Резко сократился платежеспособный спрос на продукцию сельхозмашиностроения, на станки и новое оборудование. Отсутствие капиталовложений приводит к быстрому старению основных фондов. В результате отрасль постепенно теряет технологический уровень и кадры.

Вместе с тем, Россия имеет предпосылки для успешного развития тяжелого и авиакосмического машиностроения, морского судостроения, производства многих видов строительной и транспортной техники. На мировом рынке существует ниша для российской военной техники и оборудования. Нельзя сбрасывать со счетов и высокий уровень развития материаловедения в стране, передовой опыт проектирования, наличие в отрасли высококвалифицированных кадров и некоторых видов уникального оборудования по обработке металла и других конструкционных материалов, емкий внутренний рынок, который приспособлен к эксплуатации российской техники, простой и относительно дешевой. Сегодня борьба на рынке продукции машиностроения особенно остра и от ее исхода во многом зависит место Российской Федерации в мировой экономической системе.

Машиностроение широко представлено во всех экономических районах страны и практически во всех субъектах РФ. Наиболее высоким уровнем развития машиностроения выделяются Центральный, Поволжский и Уральский районы. В первых двух экономических районах представлены авиакосмическая, автомобильная отрасли, станкостроение, инструментальная, приборостроение и электроника. Урал специализируется на развитии тяжелого машиностроения. Факторы размещения предприятий отрасли по территории страны достаточно многообразны. В отрасли есть предприятия, которые тесно связаны технологически между собой. По такому принципу работают, например, заводы по производству средств транспорта. В то же время существуют узко специализированные предприятия, например, по производству поршневых колец. При этом во многих случаях в машиностроении сохраняется монопольное производство отдельных видов машин и механизмов на одном предприятии на всю страну. Например, зерноуборочные комбайны производят только три завода, картофелеуборочные машины - Рязанский завод сельхозмашин, тяжелые мотоциклы - Ирбитский завод и т.п.

Машиностроение в Омской области. Лицо экономики Омской области определяет промышленность. Более 90% промышленного производства сосредоточено в областном центре - г. Омске. Отдельные предприятия выпускают продукцию, конкурентоспособную на мировом рынке. Три четверти основных фондов приходится на оборонную промышленность, представленную крупными машиностроительными предприятиями с развитым комплексом НИИ и КБ. Однако, несмотря на мощный промышленный по-

²⁸ В январе-октябре 1998 г. по данным Облкомстата в Омской области было произведено 55 телевизоров.

тенциал, в Омской области усиливается экономический спад. Его основной причиной стало нарушение сложившихся экономических связей из-за высокой зависимости воспроизводственных процессов от межрегиональных и межгосударственных поставок материалов, машин и оборудования. Сложности в экономике (включая спад производства) существенно сократили источники доходов местных бюджетов и, соответственно, уменьшили возможность влияния региональных органов государственного управления на развитие ситуации.

Выпуск основных видов продукции машиностроения в Омской области.

	Январь-май 1998 г.	Январь-май 1998 г. в % к янва- рю-маю 1997 г.	Январь-май 1997 г. в % к янва- рю-маю 1996 г.
Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение			
Тракторы, шт.	128	84,8	255,4
Трансмиссии тракторные, шт.	663	116,5	71,5
Тракторные запчасти, шт.	61054	181,6	141,4
Мотоблоки и мотокультиваторы, шт.	1460	74,6	48,0
Культиваторы тракторные, шт.	97	59,9	99,5
Строительно-дорожное и коммунальное машиностроение			
Экскаваторы, шт.	244	137,9	61,6
Подъемно-транспортное машиностроение			
Транспортеры, шт.	134	45,9	251,7
Приборостроение			
Счетчики газовые, шт.	1920	369,9	33,8
Счетчики электрические однофазные, шт.	-	-	166,4
Счетчики электрические трехфазные, шт.	2000	200,0	62,7
Промышленность средств связи			
Телевизоры, шт.	53	17,6	9,8
Магнитофоны, шт.	-	-	51,6
Продукция химического, полимерного и нефтяного машиностроения			
Оборудование нефтегазоперерабатывающее, млн. руб.	6430	80,6	79,6
Химическое оборудование и запасные части к нему, млн. руб.	1676	79,8	84,8
Машиностроение для легкой, пищевой промышленности и производство бытовых приборов			
Машины стиральные, шт.	63653	114,8	129,0
газовые плиты, тыс. шт.	18	149,2	63,6

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 17-18.

О проблемах омского ВПК сказано уже немало. В перспективном развитии отрасли выделяются два направления. Во-первых, использование высоких технологий для модернизации и развития других отраслей промышленности, переориентация на выпуск гражданской машиностроительной продукции. Это направление уже сегодня реализуется в рамках целевой конверсионной программы "СибВПКнефтегаз". Развитие второго направления основано на том, что продукция расположенного в Омской области ВПК, несмотря на сложности и противоречия конверсии, продолжает пользоваться спросом на мировом рынке вооружений. В результате действий Администрации Омской области и руководства предприятий, направленных на продвижение продукции на внешний рынок, доля этих отраслей в структуре экспорта имеет устойчивую тенденцию роста:

- 1994 г. - 1,3%,
- 1995 г. - 4,0%,
- 1996 г. - 18,0%,
- 1997 г. - 12,6%.

Экспорт машиностроительной продукции в целом по России составил в 1997 году 9%.

У предприятий машиностроительного комплекса, даже с учетом их тяжелой экономической ситуации, есть и свои внутренние резервы. Необходимы квалифицированные маркетинговые исследования и согласованные усилия по продвижению на внешний рынок конкурентоспособной продукции. Например, разработки омского ПО "Полет" - ракеты-носителя легкого класса "Космос", не имеющего аналогов в России (имеет один из самых высоких показателей надежности в мире - 740 запусков, из которых 94,7% - успешные). Производственные возможности выпуска составляют 40-50 единиц в год.

До перестройки на оборонных предприятиях Омской области было занято около 200 тысяч работающих, а вместе с членами их семей эта цифра достигала полумиллиона человек – четвертая часть всего населения Омской области. Можно добавить, что до 1990 года в область завозилось на миллиард рублей (в старых ценах) товаров народного потребления, не производившихся на омских предприятиях. Сохранение производственного и кадрового потенциала предприятий в условиях конверсии обходится недешево, причем федеральное правительство практически самоустранилось от решения проблемы, делегировав затраты на конверсию в регионы. По оценкам Экономического комитета Администрации Омской области меры поддержки оборонных предприятий во всех формах в 1997 году обошлись бюджету области в 500 млрд. рублей. Ясно, что такое бремя является чрезмерным для областного бюджета, поэтому идет активный поиск дополнительных источников финансирования региональных целевых программ.

Большие надежды связываются с реализацией совместного с корпорацией "Вольво" проекта по производству современных автобусов общественного пользования. Меморандум о сотрудничестве и совместной деятельности между Администрацией Омской области и группой компаний "Вольво", подписанный в Швеции в декабре 1997 года, не исчерпывается организацией сборки продукции на уровне "отверточных технологий" на базе производственного объединения "Иртыш". После визита в Омск представители "Вольво" признали, что даже по шведским меркам Омская область располагает развитой инфраструктурой, стабильной социальной базой и действенным управленческим аппаратом. Помимо согласия на размещение в перспективе производства комплектующих к автобусам на омских предприятиях с созданием новых рабочих мест, шведская сторона проявляет активный интерес к сотрудничеству в сферах науки и наукоемких технологий.

В принципе можно говорить о стабилизации экономических показателей промышленных предприятий в Омской области. Так, по данным облкомстата уже на протяжении нескольких лет предприятия машиностроения заканчивают год с балансовой прибылью. При этом промышленные предприятия по-прежнему остаются основными должниками бюджета и внебюджетных фондов (машиностроение – 27% и 18%). Основная причина такого положения скрыта в дебиторских долгах предприятий военно-промышленного комплекса, составивших в 1998 г. почти 70% задолженности машиностроения, в том числе по госзаказу – почти 17%. Средняя заработная плата на предприятиях машиностроения и металлообработки Омской области в 1998 году составила 834 рубля в месяц, хотя машиностроительные предприятия и обеспечили 27% всей задолженности по заработной плате на территории Омской области.

В 1998 году основные поступления валютных инвестиций в экономику Омской области из-за рубежа направлялись на предприятия промышленности (98%). Наиболее активно инвестировали омскую промышленность предпринимательские круги Франции (43,5% поступлений), Германии (42,7%) и Австрии (11,8%). В рублевой части вложения иностранного капитала за первые 9 месяцев 1998 года составили 116,8 млн.

руб., все они поступили от иностранных инвесторов²⁹. Изъятия иностранных инвестиций, несмотря на августовский кризис, не произошло. Взнос кипрского партнера в сумме 116,4 млн. рублей в уставный фонд совместного предприятия по производству бытовых холодильников и морозильников, созданного на базе ОАО "Омский агрегатный завод" в 3 квартале 1998 года, определил динамику и структуру иностранных инвестиций в промышленность Омской области.

Развитие экономических процессов в промышленности носит сложный и противоречивый характер. Существенно изменилась отраслевая структура промышленного производства. Так, объем производства в 1996 г. к уровню 1990 г. составил 51,6%, а в машиностроении - 31,2%. В структуре промышленного производства доля машиностроения снизилась с 33,3% до 7,4%. Сохраняется тенденция углубления диспропорций промышленного производства. Экономика Омской области стала зависимой от результатов деятельности только одного предприятия - Омского нефтеперерабатывающего завода, доля которого в общем объеме промышленности увеличилась с 17% в 1990 г. до 50% в 1995 г. На фоне значительного износа основных фондов промышленности (45,2%) и сокращения инвестиций существенно замедлился процесс реорганизации промышленного комплекса.

Анализ ситуации, сложившейся в экономике и на региональном рынке труда, свидетельствует о снижении доходов населения, нарастании негативных тенденций в сфере занятости и росте социальной напряженности в обществе. На состояние занятости населения в Омской области влияют следующие основные факторы:

- ☞ финансовое состояние предприятий (убыточность, неплатежеспособность),
- ☞ низкая инвестиционная активность предприятий,
- ☞ многократная разница между минимальной и максимальной заработной платой и др.

Отсутствие денежных средств у предприятий вызывает социальную напряженность и увеличивает количество простаивающих предприятий. В основном простаивают предприятия машиностроения: МПО имени Баранова, завод "Сибирские приборы и системы", АООТ "Релеро", ПО "Иртыш", АООТ "Омский агрегатный завод", АООТ "Сатурн", ПО "Полет", завод имени Козицкого, завод имени борцов революции, ПО "Завод транспортного машиностроения". На сегодняшний день доля скрытой безработицы достигает социально опасного уровня. Администрация Омской области принимает максимально возможные меры, обеспечивающие трудовую занятость граждан. Внедрение мероприятий по урегулированию взаимозачетов (векселей, казначейских обязательств, товарных зачетов) позволило замедлить рост сумм задолженностей. При активном содействии администрации приняты на Правительственном уровне:

постановление Правительства РФ от 31 августа 1992 г. № 648 "О мерах по реализации Омской региональной программы конверсии ВПК";

- ☞ постановление Правительства РФ от 10 декабря 1992 г. № 953 "Об организации производства универсально-пропашных тракторов класса 1.4 в Омском производственном объединении "Завод транспортного машиностроения имени Октябрьской революции";
- ☞ постановление Правительства РФ от 3 июня 1992 г. № 374 "О серийном производстве самолетов АН-74";
- ☞ постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 506 "О переоборудовании самолетов АН-2 в самолет АН-3".

²⁹ Юридические и физические лица, полностью владеющие или контролирующие не менее 10% акций или акционерного капитала предприятия, дающими право на участие в управлении.

В целях развития промышленного потенциала Омской области было принято Постановление Главы Администрации области "О программе развития промышленного производства в 1996-2000 годах и концепции экономического развития на период до 2005 года", в которой намечены следующие направления:

- ☞ реализация первоочередных мер по стабилизации промышленного производства;
- ☞ структурная перестройка промышленности;
- ☞ конверсия и диверсификация оборонных производств;
- ☞ создание новых рабочих мест и подготовка (переподготовка) кадров;
- ☞ финансово-кредитная и налоговая политика и другие направления экономической политики.

Сдерживает реализацию основных направлений реформирования машиностроительной промышленности, утвержденных на уровне Правительства РФ, недостаточное и несвоевременное финансирование и кредитование. К сожалению, несмотря на принимаемые меры, Омская область пока не располагает необходимыми финансовыми ресурсами для самостоятельного проведения структурной перестройки промышленности и увеличения занятости населения.

Конверсия ВПК Омской области. В начале 90-х годов на оборонных предприятиях, образующих ядро машиностроительного комплекса Омской области, производилась почти четверть всей продукции ВПК Сибири. Рассматривая совокупность предприятий оборонного комплекса Омского региона как неотъемлемую часть народного хозяйства России, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 1992 г. № 726-Р была разработана одной из первых в России региональная программа конверсии ВПК.

Омские оборонные предприятия машиностроительного комплекса обладают огромным научно-техническим и производственным потенциалами для выпуска различного оборудования, машин, механизмов, выполнения работ и оказания услуг в интересах практически всех отраслей народного хозяйства области. Принятая на правительственном уровне в 1992 году Омская региональная программа конверсии ВПК создала предпосылки для ряда позитивных сдвигов в машиностроении.

Перепрофилирование производственных мощностей на выпуск необходимых видов гражданской продукции и товаров народного потребления обеспечило освоение производства самолетов АН-74, пропашных тракторов, авиадвигателей ТВ7-117, новых средств связи, медицинской техники, оборудования для агропромышленного и топливно-энергетического комплексов, мотор-компрессоров для холодильной техники, криогенного, навигационного, гидравлического оборудования, автошин новых типов-размеров и конструкций, широкого спектра товаров народного потребления.

Оценивая итоги первого этапа конверсии (1994-95 гг.), следует отметить, что реализация Программы осуществлялась на фоне экономических реформ в отсутствие единой государственной промышленной политики при:

- ☞ сокращении производства военной техники без проведения подготовительной работы на местах;
 - ☞ нескоординированности региональных программ конверсии;
 - ☞ отсутствию должной координации и кооперации предприятий ВПК;
 - ☞ неудовлетворительном финансировании по утвержденным программам;
 - ☞ ориентации на внутренний рынок потребления, обусловившей недостаточно высокий уровень осваиваемой продукции.
- Вследствие указанных причин наблюдается:
- ☞ сокращение оборонного производства, не компенсируемое увеличением объемов гражданской продукции практически на всех предприятиях ВПК области;

- ☞ неполная реализация конверсионной продукции на внутренних рынках региона, которая не обладает достаточным уровнем конкурентоспособности для рынков зарубежных стран;
- ☞ отсутствие структурных изменений в промышленности.

1995 год стал переходным периодом в решении вопросов конверсии, связанных с рядом существенных изменений, как в общеэкономической ситуации, так и в положении предприятий оборонного комплекса. Изменение подходов нашло отражение в Омской региональной программе конверсии военно-промышленного комплекса на 1996-98 гг. (второй этап конверсии). В частности, программно-целевые мероприятия включают:

- ☞ бюджетное финансирование на возвратной основе (целевой кредит) конверсионных проектов;
- ☞ выделение бюджетных дотаций по фонду оплаты труда, на содержание объектов социальной инфраструктуры и частичное поддержание незагруженной части уникального оборудования;
- ☞ развитие смешанного кредитования конверсионных проектов с участием государства и частных инвесторов.

При решении вопросов финансирования предполагается концентрация государственных средств на реализации проектов, обеспечивающих импортозамещение и расширяющих экспортные возможности региона. Основной целью проводимой в Омской области конверсии стала активизация использования производственных мощностей, научно-технического и кадрового потенциалов оборонных предприятий. В ближайшее время предполагается решить следующие приоритетные задачи:

- а) произвести изменения структуры промышленности, включая изменение ее организационно-правовых форм, для ускорения пути от разработки новых изделий до их постановки на производство и реализации готовой продукции;
- б) сосредоточить усилия оборонных предприятий на создании наукоемких приборов, машин и оборудования для гражданских нужд, производстве товаров народного потребления при сохранении на минимально-достаточном уровне мобилизационных возможностей;
- в) уделить особое внимание созданию и развитию производства конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромыслового оборудования, систем приборов для топливно-энергетического комплекса;
- г) продолжить работы по расширению номенклатуры выпуска новых видов медицинской техники.

Комплексная региональная Программа конверсии разрабатывалась в качестве единой основы взаимодействия промышленных предприятий, научных организаций, государственных областных структур и других участников. При выборе приоритетных направлений Программы учитывались следующие принципы:

1. Конверсионные процессы не должны требовать перепрофилирования предприятий и значительных изменений технологических процессов. Гражданское направление должно развиваться в сторону оптимизации производства родственного профиля.
2. По приоритетным направлениям должна происходить естественная интеграция вузовской, академической и отраслевой науки с промышленными предприятиями с учетом разнообразия форм собственности хозяйствующих субъектов.
3. Кредитование приоритетных направлений конверсии должно проводиться по эффективным инвестиционным проектам, носить целевой характер и сопровождаться жестким контролем за использованием выделенных средств.

4. Конверсия должна быть нацелена на изменение номенклатуры выпускаемой продукции в наиболее развитых отраслях оборонного комплекса и ориентироваться на объединение в целевые производственные комплексы с гражданскими предприятиями.

Поэтому при реализации программы конверсии предприятий ВПК Администрация Омской области в пределах своей компетенции:

- ☞ оказывает нормативно-правовую и финансовую поддержку конверсируемым предприятиям через систему субсидий, льготных кредитов и налоговых льгот;
- ☞ контролирует соблюдение норм социальной защиты работников конверсируемых предприятий;
- ☞ способствует привлечению внешних, в том числе и иностранных инвестиций в наиболее привлекательные конверсионные проекты.

Финансовое обеспечение конверсии происходит в соответствии с основными направлениями инвестиционной, бюджетной, налоговой, кредитной политики Российской Федерации и Омской области. Источниками обеспечения этого процесса являются средства федерального бюджета, бюджета области и местных бюджетов, средства государственных внебюджетных Фондов конверсии (федеральных и местных), кредиты банков и кредитных учреждений. Средства федерального бюджета для обеспечения Программы конверсии выделяются конверсионным предприятиям на цели реконструкции в соответствии с действующим законодательством РФ. Средства бюджета области и местных бюджетов для обеспечения Программы конверсии выделяются конверсионным предприятиям в соответствии с действующими законодательствами РФ и Омской области. Предоставление конверсионным предприятиям налоговых льгот осуществляется в форме:

- ☞ освобождения от уплаты налогов отдельных категорий плательщиков в части, зачисляемой в бюджет области;
- ☞ понижения налоговых ставок в части, зачисляемой в бюджет области;
- ☞ налоговых кредитов (отсрочка взимания налогов).

Конверсируемые предприятия могут создавать специальные внебюджетные фонды для финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ, а также для освоения новых видов продукции. Для финансирования на возвратной основе мероприятий по конверсии оборонных производств предприятия могут получать кредиты в российских и зарубежных банках, а также кредитных учреждениях. К собственным источникам обеспечения Программы конверсии относятся: прибыль (в том числе полученная за счет продажи вооружения самими предприятиями), амортизационные отчисления, средства, привлеченные за счет выпуска акций (эмиссии ценных бумаг). В реализации Программы конверсии ВПК Омской области в качестве инвесторов могут участвовать российские и иностранные физические и юридические лица.

Механизм реализации подпрограммы информационно-технического обеспечения Программы включает создание автоматизированной системы управления процессом (АРМ "Конверсия") и ведение информационных банков данных по направлениям:

- ☞ "Законодательная база конверсии",
- ☞ "Научно-технический и технологический потенциал омских оборонных предприятий",
- ☞ "Кадровый потенциал омских оборонных предприятий",
- ☞ "Потребности регионального, федерального и мирового рынков в продукции конверсируемых предприятий" и т.д.

Для управления, контроля и координации работ по Программе конверсии ВПК создается Администрация Программы, которая состоит из представительного органа Ко-

ординационного Совета Программы, исполнительного органа Дирекции Программы и финансового органа - Фонда структурной перестройки и конверсии.

Программа "СибВПКнефтегаз". Для нефтегазодобывающей промышленности Сибири характерен усугубляющийся износ большей части основных фондов, прежде всего бурового и добывающего оборудования. Из-за отсутствия технических средств сегодня простаивает более 20 тысяч нефтяных скважин, а на действующих скважинах не обеспечиваются требуемые режимы эксплуатации. Как правило, отечественное нефтепромысловое оборудование по техническому уровню и качеству изготовления значительно уступает зарубежному. Дефицит оборудования и отсутствие конкуренции приводило к появлению на нефтяных промыслах оборудования низкой надежности и высокой трудоемкости в обслуживании. Значительно сократились работы по вводу новых месторождений, в 3 раза уменьшилось поисково-разведочное бурение, прирост новых запасов - в 10 раз. Добыча нефти в Сибири по сравнению с 1988 годом сократилась в 1995 году в 2 раза.

В этой связи Минтопэнерго России, Госкомоборонпром России и Роскоммаш России поставили задачу перейти на отечественное оборудование с использованием потенциала конверсионных предприятий ВПК России. Для сибирских предприятий оборонного комплекса появилась реальная возможность долговременной загрузки мощностей на приоритетном направлении производства оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи. В конце 1997 года Законодательное Собрание Омской области, а затем Координационный Совет по промышленной политике и конверсии межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" на основании представленных рабочих материалов официально сформулировали задачу полномасштабной разработки и принятия целевой Программы производства конкурентоспособного импортозамещающего оборудования для нефтегазодобычи в условиях Сибири.

Межрегиональная целевая программа "Создание и развитие производства конкурентоспособного импортозамещающего нефтепромыслового оборудования, систем и приборов для нефтегазодобычи и сопутствующих процессов на базе конверсионных предприятий ВПК на 1996-2000 годы" разработана в соответствии со следующими федеральными и региональными документами:

- ☞ постановлением Правительства РФ от 6 декабря 1993 г. № 1265 "О федеральной программе "Топливо и энергия";
- ☞ постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1274 "О федеральной программе конверсии оборонной промышленности на 1995-97 гг.";
- ☞ решением Координационного Совета по промышленной политике и конверсии Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" "О подготовке целевой программы создания и развития производства конкурентоспособного нефтепромыслового оборудования" от 23 ноября 1995 года;
- ☞ постановлением Законодательного собрания Омской области "О развитии нефтяного машиностроения на предприятиях промышленного комплекса Омской области" от 3 ноября 1995 года № 150;
- ☞ соглашением о сотрудничестве между Администрацией Омской области и АООТ "Нефтяная компания "ЮКОС" от 5 декабря 1995 года.

Принимая во внимание целевую направленность, комплексность, важность осуществляемых мероприятий было принято решение о выделении раздела по созданию и производству импортозамещающего нефтепромыслового оборудования из состава конверсионной Программы и представлении данного направления в виде самостоятельного блока (Программы). Программа утверждена постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 10.07.96 г. № 348-П и постановлением Зако-

нодательного Собрания Омской области от 11.07.96 г. № 152 и принята к финансированию в части средств, предусмотренных к выделению из бюджета области. Эта программа содержит комплекс мероприятий, направленных на решение проблемы импортозамещения, производство конкурентоспособного нефтепромышленного оборудования, обеспечение занятости и создание дополнительных рабочих мест в Сибири. Осуществляется она научно-исследовательскими организациями, конструкторскими бюро, заводами, объединениями ВПК и других отраслей Омской области с участием предприятий Тюменской, Новосибирской, Томской и других областей, входящих в состав межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение".

Особенностью программы является ее целевая направленность на формирование на базе конверсионных предприятий ВПК новой отрасли нефтегазового машиностроения в Сибири. Научно-техническое и технологическое обеспечения Программы предусматривают решение вопросов конкурентоспособности создаваемого оборудования, систем и приборов на основе освоения международных стандартов API, ISO и других по конструкции и производству нефтепромышленного оборудования. Выполнение программы позволит за счет оснащения нефтегазодобывающих объектов высококачественным технологическим оборудованием увеличить объемы и снизить издержки нефтегазодобычи в Сибири.

Как региональная составляющая программа интегрируется с подпрограммой развития производства оборудования для топливно-энергетического комплекса (1995-2000 гг.) "Федеральной целевой программы конверсии оборонной промышленности на 1995-97 гг." (постановление Правительства РФ от 25 декабря 1995 г. № 1274). Программа также входит составной частью в "Федеральную целевую программу социально-экономического развития Сибири на 1997-2005 гг." (Указ Президента РФ от 19 мая 1996 г. № 737).

§ 2. Сельскохозяйственное производство

Управление сельским хозяйством. Сельское хозяйство (агропромышленный комплекс) призвано обеспечивать потребительский рынок продовольствием и сырьем для промышленного производства. Как отрасль экономики оно включает производство сельскохозяйственной продукции, ее заготовку (закупку) и переработку. Конституция РФ относит основные вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами – базы сельскохозяйственного производства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Правительство РФ решает вопросы организации управления сельскохозяйственными предприятиями, отнесенными к федеральной собственности, устанавливает меры материально-ресурсного стимулирования производителей зерна, определяет государственного заказчика по закупке и поставкам зерна в федеральный фонд, а также порядок выдачи и аннулирования лицензий на осуществление закупок, хранения, переработки зерна и торговли зерном, распоряжается федеральным фондом зерна и т.д.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обладают широкими полномочиями по управлению сельским хозяйством: разрабатывают и выполняют региональные программы повышения плодородия почв, руководят ветеринарной службой, ведут земельный кадастр, оказывают содействие сельскохозяйственным производителям и т.п. Вместе с тем существует и специальная система органов отраслевого государственного управления сельским хозяйством.

Центральное место в системе специальных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление отраслями сельскохозяйственного производства, является **Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ**. Мин-

сельхозпрод России – федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в агропромышленном комплексе, включая рыбное хозяйство, мукомольно-крупяную, комбикормовую, хлебопекарную, макаронную промышленность и элеваторы. Он несет ответственность за продовольственное обеспечение страны.

Минсельхозпрод дает разрешения на импорт химических средств защиты растений; организует экономическое и научно-техническое сотрудничество с зарубежными странами; размещает государственный заказ на производство сельскохозяйственной техники; оказывает содействие органам исполнительной власти субъектов РФ в организации рационального использования земельных, лесных, водных и других природных ресурсов. Минсельхозпрод осуществляет функции государственного заказчика по закупкам и поставкам продукции в продовольственные фонды для федеральных государственных нужд.

Минсельхозпрод России является специально уполномоченным органом по охране и регулированию использования животного мира. Его функции в этой сфере реализуются через **Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов** и его территориальные органы. Министерство осуществляет государственное управление охотничьим хозяйством, контроль за его ведением, надзор за соблюдением правил охоты, выдает удостоверения на право охоты и разрешения (лицензии) на добычу охотничьих животных.

В целях создания условий для развития продовольственного рынка Правительством РФ 3 октября 1994 года была образована **Федеральная продовольственная корпорация** при Минсельхозпрод России. Ее главные задачи: развитие и государственное регулирование продовольственного рынка в интересах товаропроизводителей, удовлетворение спроса населения на продовольствие и промышленности на сельскохозяйственное сырье. Корпорация выполняет функции государственного заказчика по закупкам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Она призвана осуществлять государственную поддержку сельскохозяйственных производителей, обеспечивать функционирование оптовых продовольственных рынков, осуществлять экспортно-импортные операции на продовольственном рынке.

Департамент ветеринарии Минсельхозпрода РФ организует деятельность **Ветеринарной службы РФ** по предупреждению болезней животных, осуществлению контроля за производством безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и обеспечению защиты населения от болезней, общих для человека и животных. В его систему входят научно-исследовательские ветеринарные институты, ветеринарные лаборатории, противоэпизоотические отряды и экспедиции, зональные управления государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте, службы ветеринарного контроля на предприятиях по переработке и хранению животноводческой продукции. Департамент ветеринарии:

- ☞ реализует федеральные целевые программы по ликвидации карантинных и особо опасных болезней животных;
- ☞ осуществляет контроль за соблюдением ветеринарного законодательства;
- ☞ охраняет территорию РФ от заноса заразных болезней животных из иностранных государств;
- ☞ определяет перечень карантинных и особо опасных болезней;
- ☞ дает обязательные указания об убою или уничтожении животных в случае заболевания;

- ☞ приостанавливает эксплуатацию животноводческих объектов, предприятий мясной и молочной промышленности в случае выявления заразных болезней животных и т.п.

Департамент ветеринарии возглавляет начальник, который является Главным государственным ветеринарным инспектором России.

В составе Минсельхозпрода России действует **Департамент животноводств и племенного дела**, на который возложены функции государственного органа по управлению племенным животноводством. В субъектах РФ создаются органы по управлению племенным животноводством, которые осуществляют лицензирование племенной деятельности.

Государственный контроль в сельском хозяйстве осуществляют специализированные контрольные органы. **Государственная хлебная инспекция при Правительстве РФ** (Росгосхлебинспекция) включает в себя: федеральную лабораторию, региональные, хлебоинспекционные пункты в морских и речных портах, на железнодорожных пограничных станциях (территориальные подразделения) и осуществляет контроль:

- ☞ за качеством и сохранностью, рациональным использованием и безопасностью зерна и продуктов его переработки;
- ☞ за соблюдением норм выхода и качеством продукции из зерна федерального и региональных фондов зерна и государственного резерва;
- ☞ за соблюдением стандартов на зерно и продукты его переработки;
- ☞ за обеспечением хлебоприемными и зерноперерабатывающими предприятиями порядка размещения, переработки и реализации зерна;
- ☞ за правильностью определения качества зерна и расчетов за него с товаропроизводителями;
- ☞ за ведением учета зерна и продуктов его переработки;
- ☞ за качеством комбикормов и сырья для их производства.

Возглавляет инспекцию Главный государственный хлебный инспектор РФ. Инспекция проводит лицензирование деятельности по закупке, переработке, хранению и реализации зерна и продуктов его переработки; решает спорные вопросы по качеству зерна внутри страны и при внешнеторговых операциях; проводит государственное инспектирование качества зерна при отгрузке; разрабатывает нормативные акты и правила; утверждает формы сертификатов качества зернопродуктов. Должностные лица инспекции вправе:

- ☞ проверять объекты независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности;
- ☞ отбирать пробы зерна и продуктов его переработки;
- ☞ давать предписания о направлении зерна для дополнительных исследований, а также об устранении нарушений;
- ☞ запрещать реализацию зерна и продуктов его переработки, не отвечающих стандартам по качеству;
- ☞ запрещать или приостанавливать отгрузку зерна и продуктов его переработки, не отвечающих по качеству условиям контрактов;
- ☞ приостанавливать действие лицензий или аннулировать их.

Государственный ветеринарный надзор – орган контроля за соблюдением юридическими лицами, независимо от их подчиненности и форм собственности, а также гражданами (включая иностранцев) планов противоэпидемических мероприятий; ветеринарных правил при производстве, переработке, хранении и реализации продуктов

животноводства. Функции и полномочия государственного ветеринарного надзора осуществляют:

- ☞ Государственная ветеринарная служба;
- ☞ Департамент ветеринарии Минсельхозпрода России;
- ☞ управления ветеринарии в субъектах РФ, районах и городах;
- ☞ ветеринарные врачи и т.д.

В числе методов ветеринарного надзора проверки поднадзорных объектов (например, мясокомбинатов, молокозаводов) – ветеринарно-санитарная аттестация производства, лицензирование ввоза и вывоза возбудителей инфекционных болезней и т.п.

Должностные лица Государственной ветеринарной службы вправе:

- ☞ предъявлять требования о проведении противоэпидемиологических и ветеринарно-санитарных мероприятий;
- ☞ приостанавливать или запрещать производство и реализацию продуктов животноводства;
- ☞ налагать административные взыскания на нарушителей ветеринарного законодательства;
- ☞ принимать решения об отчуждении продуктов животноводства (или их изъятии) при ликвидации очагов опасных болезней животных и т.д.

При осуществлении государственного контроля в сельском хозяйстве должностные лица используют средства, закрепленные Кодексом РФ об административных правонарушениях (например, в области государственного ветеринарного надзора, борьбы с потравками сельскохозяйственных культур и др.).

Предприятия и организации в сельском хозяйстве. В настоящее время агропромышленный комплекс не представляет собой органически единое целое. В его составе функционирует множество организационных форм коллективного и индивидуального производства: частично сохранились колхозы и совхозы, причем многие из них приватизированы; создаются региональные (территориальные) ассоциации; крестьянские (фермерские) хозяйства, арендные, акционерные и совместные сельхозпредприятия; разные варианты коллективного огородничества и садоводства, подсобных сельских хозяйств предприятий; можно обнаружить акционерные общества открытого типа, товарищества с ограниченной ответственностью и т.д.

Не все эти организационные формы пока упорядочены. Наиболее урегулирована деятельность **сельскохозяйственных кооперативов**, создаваемых товаропроизводителями на основе добровольного членства. Их организационной формой являются производственные или потребительские кооперативы. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов определяется федеральным законом от 8 декабря 1995 г. “О сельскохозяйственной кооперации”.

Производственный кооператив – сельскохозяйственная артель, рыболовецкая артель и кооперативное хозяйство. Коопхоз создается главами крестьянских (фермерских) хозяйств или гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства. Главная его цель – совместное производство, переработка, сбыт сельскохозяйственной, рыбной продукции (колхоз) или обработка земли и производство животноводческой продукции.

Потребительский кооператив по своим формам разнообразен: перерабатывающий, сбытовой (торговый), обслуживающий, снабженческий, садоводческий, огороднический, животноводческий, кредитный, страховой и т.д. Так, перерабатывающий кооператив занимается переработкой сельскохозяйственной продукции (производство мясных, рыбных и молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодо-

во-ягодных продуктов и т.п.), сбытовой кооператив - осуществляет продажу продукции, ее хранение, сортировку, сушку, фасовку, транспортировку и т.п.

Оптовые продовольственные рынки являются предприятиями в любых организационно-правовых формах, создаваемыми с целью предоставления непосредственным производителям необходимых условий для сбыта сельскохозяйственной продукции, снабжения продовольственными товарами предприятий торговли и общественного питания, а также сырьем пищевых и перерабатывающих предприятий.

Состояние сельского хозяйства. Сельское хозяйство Российской Федерации подразделяется на две взаимосвязанные подотрасли - растениеводство и животноводство. Считается, что примерно $\frac{1}{3}$ органического вещества, создаваемого в растениеводстве, непосредственного потребляется человеком - зерно, семена, волокно, клубни. Оставшаяся часть растительной массы используется в животноводстве, которое ориентируется на естественные кормовые угодья.

В целом по России сегодня лишь 20% сельхозпредприятий работают рентабельно. Примерно столько же предприятий неплатежеспособны. Остальные 60% балансируют на грани платежеспособности из-за долгов перед бюджетами разных уровней, пенсионным и другими фондами, которая составляла в 1998 г. по АПК 93,9 млрд. деноминированных рублей. При этом одно рабочее место на селе дает до восьми рабочих мест в других секторах экономики.

Сегодня достаточно много уже сделано для вывода агропромышленного комплекса в рынок. Сложилась система оптовых рынков, работает более 300 машинно-технологических станций, во многих регионах действуют информационно-консультационные центры. С трудом, но все же начинает работать рыночная система кредитования села.

Одним из результатов проводимых преобразований стало резкое увеличение доли населения в производстве сельскохозяйственной продукции, которая в среднем по стране выросла с 23% в 1986-90 гг. до 34% в 1991-94 гг. при выраженных межрегиональных различиях. Невысокая доля личного подсобного хозяйства сложилась для северных регионов с неблагоприятными агроклиматическими условиями и для основных сельскохозяйственных регионов (Центральное Черноземье, равнинные районы Северного Кавказа, юг Западной Сибири). Наиболее высока она в нечерноземных областях, республиках Северного Кавказа и южной Сибири.

Пригородные хозяйства в большей степени представляют собой предприятия, крестьяне там просто наемные работники. Население пригородов более мобильно: здесь много приезжих, существуют разные сферы приложения труда. Их отрыв от хозяйств глубинки столь велик, что даже стремительный кризис 90-х годов позволяет им держаться на плаву и снабжать города продукцией.

Производство основных видов сельскохозяйственной продукции в экономических районах РФ

Экономические районы	Производство (в % от РФ)			Справочно - доля в:	
	зерна	мяса	молока	площади сельхозугодий	численности населения
Северный	0,5	2,8	2,8	1,2	4,1
Северо-Западный	0,4	3,2	3,3	1,5	5,5
Центральный	9,9	13,8	16,1	9,5	20,3
Волго-Вятский	5,8	6,8	7,8	4,7	5,7
Центрально-Черноземный	11,7	8,9	8,4	6,3	5,3
Поволжский	18,4	14,1	13,7	18,7	11,3
Северо-Кавказский	21,8	14,4	11,0	11,5	11,8
Уральский	14,0	14,5	14,9	16,2	13,8
Западно-Сибирский	11,3	11,7	13,1	16,3	10,2
Восточно-Сибирский	5,0	6,1	5,6	10,8	6,2

Дальневосточный	1,1	3,2	2,6	3,0	5,3
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Сегодня в России достаточно успешно формируются механизмы самоорганизации агропромышленного комплекса. Для государства в условиях бюджетного дефицита естественным шагом стало привлечение банковских структур к финансированию посевных кампаний. Практически повсеместно действуют структуры, занимающиеся закупками сельхозпродукции, как при администрациях краев и областей, так и образованные через привлечение финансово-банковского капитала.

В 1997 году произошли изменения в финансировании сельского хозяйства. "СБС-АГРО" и "Альфа-банк" кредитовали АПК из фонда льготного страхования. Существующая схема кредитования агропромышленного комплекса достаточно хорошо зарекомендовала себя и в дальнейшем она получит дальнейшее развитие. В частности, продолжится работа по развитию фонда льготного кредитования АПК и созданного некоммерческого банковского партнерства, которое может стать мощным рычагом по выработке правил игры на аграрном рынке. В партнерство вошли 11 из 12 банков, обслуживающих в 1998 году фонд льготного кредитования. Это серьезное продвижение вперед, поскольку до этого было два банка, разделивших между собой регионы, существовала монополия кредиторов. Это гарантия того, что со временем банки смогут самостоятельно инвестировать в сельское хозяйство.

Причиной такого подхода является то, что государственное финансирование села сокращается год от года. Так, если в 1991 году агропромышленному комплексу было передано 19% расходной части бюджета, то в 1998 году - 1,87%, а к 2001 году этот показатель будет снижен до 0,33%.

Дальнейшее развитие получил лизинговый фонд, предназначенный для обеспечения новой техникой уборочной кампании. Однако без финансирования из бюджета и формирования рыночных механизмов распределения рассчитывать на него вряд ли стоит. Средств, отпущенных на сельское хозяйство из федерального бюджета крайне мало. Поэтому приоритетными направлениями финансирования из центра в обозримом будущем станут племенное дело и элитное семеноводство. Перерабатывающая отрасль тоже должна получить инвестиции, но прежде этот сектор экономики нужно подготовить. Сегодня он имеет нецивилизованный характер и как монополист давит на сырьевую отрасль.

Агропромышленный комплекс Омской области. Омская область - крупный сельскохозяйственный район Западной Сибири. Сельское хозяйство области имеет многоотраслевую структуру с ведущей ролью животноводства. В области действуют 337 акционерных обществ, 5 сельскохозяйственных кооперативов, 33 колхоза и 19 совхозов. Функционируют 7656 крестьянских (фермерских) хозяйств, за которыми закреплено 581 тыс. га земли. Средний размер участка - 76 га.

Валовая продукция сельского хозяйства - 1981,8 млрд. руб. (2,30% от РФ, 13 место)

Площадь сельхозугодий - 3,15% от РФ	Производство основных видов сельскохозяйственной продукции (1995 г.)			
	продукция	ед. изм.	объем	% от РФ
Производство:				
Доля растениеводства - 34% (РФ - 40%)	зерно	тыс. т	2613,7	4,1
Доля животноводства - 66% (РФ - 60%)	овощи	тыс. т	168,9	1,5
Удельный вес населения в производстве:	картофель	тыс. т	530,9	1,3
всей продукции - 29,8% (РФ - 34,4%)	мясо	тыс. т	153,5	2,65
растениеводства - 29,1% (РФ - 31,3%)	молоко	тыс. т	1087,1	2,77
животноводства - 30,2% (РФ - 36,4%)	яйца	млн. шт.	529,5	1,57

Сельскохозяйственные угодья составляют 6562,4 тыс. га, из них 4247,1 тыс. га - пашни. Свойства омских земель способствуют интенсивному земледелию, что делает область одной из ведущих житниц России. Две трети сельскохозяйственных угодий

находятся в степной и лесостепной зонах, где размещены основные промышленные центры, наибольшая плотность населения и благоприятные природно-климатические условия. Эти зоны являются базой мясной и молочной промышленности.

В области представлены практически все отрасли животноводства: скотоводство, свиноводство, овцеводство и птицеводство. Животноводство молочно-мясного направления развито в районах степной, южной и северной лесостепи. В районах степной зоны и южной лесостепи развито тонкорунное овцеводство. Омская область обеспечивает пятую часть производства мяса, молока и зерна в Западной Сибири.

В агрокомплексе работает 22% занятого населения, а 86% руководителей сельхозпредприятий имеют высшее специальное образование. Удельный вес поддержки агропромышленного комплекса составляет 11-12% расходной части бюджета Омской области. Кроме того, объем поддержки увеличивается за счет товарного кредита.

Основные показатели аграрного сектора Омской области

	на 1.06.97.	на 1.07.98.	1998 г. в % к 1997 г.
Всего по Омской области			
Производство мяса (скота и птицы на убой в живой массе), тыс. т	70,0	69,4	99,0
в том числе			
Сельхозпредприятия	46,3	45,9	99,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	23,7	23,5	99,2
Валовой надой молока, тыс. т	353,0	321,8	91,0
в том числе			
Сельхозпредприятия	190,9	165,0	86,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	162,1	156,8	97,0
Производство яиц, млн. шт.	204,2	192,2	94,0
в том числе			
Сельхозпредприятия	175,9	163,2	93,0
Хозяйства населения и крестьянские хозяйства	28,3	29,0	102,0
Численность скота, тыс. голов	1119,6	1004,6	90,0
Крупный рогатый скот	450,1	407,1	90,0
в том числе коровы			
свиньи	525,6	568,5	108,0
Овцы и козы	409,0	317,3	78,0
Колхозы, совхозы, сельхозпредприятия новых организационно-правовых форм			
Надой молока в расчете на одну корову среднегодового поголовья молочных коров, кг	724	721	99,6
Средняя яйценоскость одной курицы-несушки, шт.	90	89	98,0
Численность скота и птицы, тыс. голов			
Крупный рогатый скот	720,7	621,4	86,0
в том числе коровы	253,8	218,9	86,0
Свиньи	281,3	294,5	105,0
Овцы и козы	155,4	101,9	66,0
Птица	4363,5	4545,3	104,0
Приплод, тыс. голов			
Телят	172,9	158,8	92,0
Поросят	221,3	217,6	98,0
Ягнят	54,7	37,0	68,0

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 27-28.

Омская область всегда считалась житницей Сибири, здесь на одного жителя приходится по 3,1 га сельхозугодий, в т.ч. по 2 га пашни. Начиная с 1992 года, село столкнулось с трудностями реализации своей продукции из-за сокращения платежеспособного спроса населения, разрыва связей с другими регионами. Наряду с этим село ощутило

ценовое давление монополистов-поставщиков техники, переработчиков и продавцов сельхозпродукции. Например, в 1991 году, чтобы купить один комбайн “Енисей”, нужно было продать 28 т пшеницы, в 1996 году - 366 т. Для приобретения гусеничного трактора требовалось продать 5 т мяса (в живом весе), теперь – 25 т. Резко поднялись цены на энергоносители, воду, транспорт и т.д. По материалам выборочного обследования доля сельхозпроизводителей в розничной цене упала: молока - с 83% в 1991 году до 32%, хлеба - с 32% до 11%, мяса говядины - с 89% до 49%.

Поголовье крупного рогатого скота на 1 января 1991 г. составляло 306,8 тыс. голов, а на 1 января 1997 г. было уже 328 тыс. голов, т.е. увеличилось на 22 тыс. голов. В том числе коров было 152,4 тыс. голов, стало - 182,7 тыс. (увеличилось на 30 тыс.). Основная доля прироста коров произошла в городах и райцентрах, где жители начали обзаводиться коровами и свиньями. Так, в Искитиме, Большеречье, Таре, Таврическом численность коров увеличилась в 2-3 раза.

Сокращение производства продовольствия и резкое его удорожание компенсировалось импортом продуктов. В 1996 году из 16,3 тыс. т мясных продуктов, завезённых в область, почти 11 тыс. т составили “ножки Буша”, в то время как свои птицефабрики снизили производство на 20 тыс. т. Импортная интервенция связана не столько с уменьшением производства продукции, сколько с вытеснением отечественного товаропроизводителя с рынка путём конъюнктурного маневра, при котором дешёвое продовольствие после завоевания рынка резко повышается в цене.

Так произошло в Самарской области и в других областях с производством свинины. ОАО “Омский Бекон”, благодаря правильно выбранной стратегии развития, не только сохранил объёмы производства свинины, но и по многим показателям вышел на мировой уровень. Однако конкуренция по себестоимости идёт не в равных условиях: недостаток высокобелковых кормов в России требует дополнительных затрат. Так же и как наш климат требует теплых помещений, что не может сравниться с условиями Америки или Европы.

Биологический минимум потребления на 1 среднестатистического жителя Омской области в год:

хлебопродуктов - 110 кг;
мясопродуктов - 74 кг;
молока - 389 кг;
яиц - 290 шт.;
картофеля - 117 кг;
овощей - 139 кг.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в области сегодня нет недостатка продукции. Состояние агропромышленного комплекса по многим позициям превосходит общероссийский уровень. За годы реформ объем производства валовой продукции сельского хозяйства снизился по России на 39%, в Омской области на 31%. За 1996 год по России зафиксировано снижение на 7%, в Омской области - на 4%. В 1990 году по наличию поголовья коров область занимала девятое место в России, в 1996 - седьмое. По производству молока на душу населения с шестого места она поднялась на второе; по производству мяса скота и птицы с 12 на третье. По потреблению молока на душу населения область закрепилась на первом месте в России.

Администрация Омской области обеспокоена негативными процессами, происходящими в аграрном секторе. Прежде всего, теряется база воспроизводства. Быстро стареет и сокращается парк машин и орудий, производственных помещений, снижается эффективность почвенного плодородия земель из-за недостаточного применения минеральных и органических удобрений и средств защиты растений. На начало 1997 года задолженность сельских товаропроизводителей по кредитам и заемным средствам со-

ставляла 406 млрд. рублей, кредиторская 1508 млрд. рублей. Доля АПК в расходной части бюджета страны снизилась с 12% в 1991 году до 3% в 1996 году. Главной причиной снижения рентабельности и спада производства стал диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. Потери села за счет этого составили только в 1996 году 4 трлн. рублей.

В Омской области разработана "Программа стабилизации и развития агропромышленного производства на период до 2000 г.". Разработаны и реализуются программы развития экспортоориентированных производств: "Лен", "Сибирский картофель", "Сапропель", переработка кожевенного сырья, производство растительного масла, производство элитных семян.

Комплексная программа развития агропромышленного комплекса Омской области предусматривает:

- ☞ адресную поддержку сельхозтоваропроизводителей, обеспечивающих эффективное использование земли, материальных и финансовых ресурсов;
- ☞ авансирование производства сельскохозяйственной продукции и гарантированные цены на закупку в региональный фонд для предприятий, заключивших договоры на поставку продовольствия;
- ☞ содействие интеграции перерабатывающих предприятий с сельскими товаропроизводителями и торговыми предприятиями;
- ☞ передачу на баланс органов местного самоуправления дорог, объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры села;
- ☞ укрепление экономики сельских товаропроизводителей северных районов области за счет стимулирования возделывания озимых культур и производства льна, увеличения дотаций на продукцию животноводства;
- ☞ финансирование научных исследований, особенно в области селекции и семеноводства сельскохозяйственных культур.

Среди других мероприятий намечается укрепление материально-технической базы сельхозтоваропроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности за счет льготных кредитов и лизинговых фондов, развивать сеть машино-технологических станций и прокатных пунктов, осуществлять реализацию областной программы "Плодородие", стимулируя использование в качестве удобрений местных органоминеральных ресурсов. В основе разработанной программы лежит выполнение ряда практических задач. В зерновом производстве продолжится работа по внедрению перспективных сортов сельскохозяйственных культур, способных давать стабильные урожаи высококачественного зерна. Большое значение придается возделыванию пшеницы твердых сортов, потребление которой в количестве 15 тыс. т обеспечивается Омской макаронной фабрикой.

С вводом в действие завода по производству круп, возрос спрос на семена крупных культур. Предстоит большая работа по расширению посевных площадей под ними, 25-30 тыс. т товарного зерна будет ежегодно направляться на переработку. Не менее важное дело внедрение в производство новых сортов картофеля. Учитывая факт выбытия из обработки части пашни акционерных обществ, Администрацией области принято решение создать сеть из 12 машино-технологических станций. Начало уже положено. В 1997 году их было задействовано в работе 10.

В области недостаточно используются возможности производства растительных масел. Администрация области провела большое вложение капитала в создание маслодельного завода в АО "Золотая Нива". В сельскохозяйственных предприятиях будет проводится посев масличных культур на площади 70-75 тыс. га, что в 5-6 раз больше, чем было в предшествующие годы. Хозяйства центральных районов области и особен-

но степной зоны имеют большой опыт выращивания подсолнечника, используя селекционный материал Сибирского филиала Всероссийского научно-исследовательского института масличных культур.

В ближайшие годы широкое распространение получит кормовая пшеница, сорта которой выведены СибНИИСХозом. Планируется максимально использовать такие традиционные культуры как донник, клевер, люцерна. У нас есть в производстве сорта кукурузы, способные в условиях Сибири давать высокие урожаи. С пуском в АО "Золотая Нива" собственного маслодельного завода появится возможность использовать жмыхи и шроты для пополнения кормового рациона скота. Вместе с тем, есть много проблем с реализацией излишков. Прежде всего, необходим рынок зерна. Это выражено в том, что региональный фонд может закупить всего 120-130 тыс. т зерна, причем зерна хорошего качества. Остается еще 500-600 тыс. т свободного зерна, которые реализуются с задержкой, по другим каналам и не всегда по приемлемым ценам, что наносит производителям ощутимый убыток.

В животноводстве стоит задача сохранения производства молока в количестве 1-1,1 млн. т, мяса скота и птицы - 240-250 тыс. т, яиц - 520530 млн. штук. Работа эта требует решения многих проблем, начиная с сохранения численности поголовья, улучшения ухода за ним, кормления, совершенствования племенной работы, применения прогрессивных технологий и технических средств, полноценных кормов. Особое значение отводится производству продукции в частном секторе, прежде всего - животноводческой. Именно здесь восполняется пробел в деятельности большинства крестьянских (фермерских) хозяйств, занятых зерновым производством. Уже сейчас на сотнях подворий имеется по 5 и более коров и реализуется на переработку до 4-5 и более т молока, по 2-3 т мяса в живом весе.

§ 3. Транспортная инфраструктура

Транспорт не создает товарную продукцию, а лишь перемещает, увеличивая ее стоимость на величину транспортных издержек. Транспортные издержки составляют сегодня около 10% от валового продукта России. Отношение суммарных транспортных издержек к конечной стоимости продукта называют **коэффициентом транспортной слагающей**.

Снижение этого показателя в ближайшем будущем маловероятно, т.к. для исправления положения необходимо в течение ближайших 15-20 лет удвоить мощность транспортных коммуникаций России, а инвестиционные ресурсы сегодня отсутствуют.

В 90-х годах рост транспортных издержек был связан с отпуском цен на энергоресурсы. В результате для Сибири и Дальнего Востока условия перевозок настолько ухудшились, что возникли предпосылки для их переориентации на другие рынки и увеличения региональной замкнутости.

Транспортно-географическое положение - оценочная характеристика удаленности территорий. По специфике транспортно-географического положения регионы России подразделяют на 7 типов:

- 1) более благоприятные для предпринимательства
- 2) пограничные,
- 3) столичные,
- 4) центральные
- 5) внутренние районы,
- 6) менее благоприятные для предпринимательства
- 7) классические периферийные,
- 8) "тупиковые",

9) "пустые" районы.

Пограничные районы (Ленинградская, Калининградская, Псковская области, Республика Карелия и др.) с точки зрения транспортного фактора наиболее выгодны, т.к. близки к импортным "воротам" и имеют минимальные транспортные издержки.

Столичные и центральные районы (Москва и Московская область, Самарская, Свердловская, Воронежская, Нижегородская области и др.) транспортно удалены от границ, но доступны из всех провинциальных и даже очень удаленных центров.

Внутренние (полупериферийные) районы (Кировская область, Республика Калмыкия и др.) имеют выгодное положение только отчасти (перекресток магистралей, реки и железной дороги, железной дороги и шоссе), в них транспортный фактор может играть благоприятную роль для отдельных центров.

Классические периферийные районы (Читинская область, Республика Хакасия и др.) удалены от экономических центров страны и для них транспортные издержки играют определяющую роль в вопросах, связанных с кооперированием производства и экспортом продукции.

Тупиковые районы (Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия) и др.), хотя и имеют транспортную связь с остальной частью страны, но это единственный путь. Надежность сообщений с соседними районами крайне низкая или вообще отсутствует.

"Пустые" районы (Эвенкийский, Ненецкий автономные округа) практически не имеют сложившейся транспортной сети. Поэтому для них крайне затруднены не только внешние, но и внутренние связи.

При этом существуют и промежуточные территории (например, Приморский край относится к периферийным и к пограничным регионам).

С точки зрения транспортно-географического положения Омская область занимает достаточно выгодное положение. Здесь присутствуют и активно используются практически все виды транспорта (кроме морского). Однако упадок промышленного производства сдерживает развитие этой отрасли.

Объем перевозок грузов всеми видами транспорта в Западной Сибири

Регион	Объем перевозок грузов всеми видами транспорта, млн. т	Рейтинг
Алтайский край	3,7	6
Кемеровская область	135,3	1
Новосибирская область	8,3	5
Омская область	23,9	3
Томская область	8,7	4
Тюменская область	107,4	2
Республика Алтай	0,1	7

Наиболее общие параметры для оценки **уровня развития транспортной системы регионов:**

- ☞ структура транспортной сети;
- ☞ разнообразие видов транспорта;
- ☞ средняя скорость перевозок по основным маршрутам;
- ☞ стоимость перевозки и услуг (тарифы);
- ☞ технический уровень и надежность транспортной сети;
- ☞ наличие перегрузочных терминалов и пограничных транспортных переходов.

Транспортная система. Транспортная система России включает железнодорожный, автомобильный, внутренний водный, морской, трубопроводный и воздушный транспорт. Значение каждого вида транспорта определяется его долей в общем грузообороте (пассажирские перевозки составляют лишь 1/10 часть от нагрузки на транспортную систему страны).

Показатели роли отдельных видов транспорта в транспортной системе России (1995 г.)

Вид транспорта	Грузооборот, %	Объем перевозимых грузов, %	Среднее расстояние перевозки 1 т груза, км
Железнодорожный	33,2	11,7	1067
Автомобильный	4,3	77,1	24
Морской	8,1	0,7	4512
Речной	2,5	1,6	640
Трубопроводный	51,9	8,9	2427
Воздушный	0,04	0,01	3532

Железнодорожный транспорт наиболее эффективен для перевозок на средние и дальние расстояния, а также для перевозки пассажиров на средние расстояния и в пригородных сообщениях. Его значение обусловлено двумя основными факторами:

- 1) технико-экономическими преимуществами над другими видами транспорта;
- 2) совпадением грузовых потоков с расположением железнодорожных магистралей (в отличие от речного и морского транспорта).

Наиболее разветвленная сеть железных дорог в Европейской части России. Здесь, за исключением Северного экономического района, при средней насыщенности железными дорогами 51 км на 10000 км², она составляет от 136 км в Волго-Вятском до 276 км в Центрально-Черноземном районе.

Для Восточной Сибири и Дальнего Востока характерна низкая плотность железных дорог (21 км и 14 км на 10 тыс. км²) и их расположение в южных, наиболее освоенных территориях. Железнодорожное строительство на севере Западной Сибири в 1970-80 гг. повысило насыщенность региона железными дорогами - 36 км на 10 тыс. км² (в т.ч. в Тюменской области - 17 км).

Среди перевозимых железной дорогой грузов доминируют каменный уголь и кокс (1 место в грузообороте и 2-е по объему перевозок) и минеральные строительные материалы (1 место по объему перевозок и 2-е по грузообороту). На 3-ем месте идут нефтяные продукты (особенно мазут и светлые нефтепродукты). Значительную долю занимают руда, черные металлы, лес и зерно, минеральные удобрения. На долю всех этих грузов приходится около 90% перевозок.

Железнодорожный транспорт отличает концентрация грузовых перевозок по направлению транспортно-экономических связей регионов. Поэтому 50% грузооборота выполняется 1/6 частью железных дорог. При средней грузонапряженности железных дорог России 14 млн. т на 1 км эксплуатационной длины, их грузонапряженность в 2 раза больше. К наиболее грузонапряженным линиям относится Транссибирская магистраль, особенно ее участок от Омска до Новосибирска (это самый напряженный участок железной дороги в мире - более 100 млн. т на 1 км) за счет перевозок кузнецкого угля.

Железнодорожный транспорт играет существенную роль в пассажирских перевозках. Однако в пассажирообороте ведущую роль играют дальние перевозки (более 2/3 общего пассажирооборота). Преобладающее значение имеют два направления пассажирских перевозок от Москвы: южное по Курскому направлению и восточное через Поволжье на Сибирь. Крупнейшими железнодорожными узлами отправления пассажиров в дальнем сообщении являются Москва, Санкт-Петербург в Европейской части и Новосибирск на востоке России.

Общая протяженность железнодорожных путей Омской области составляет 1570 км. На этих магистралях расположено 62 станции, 3 грузовых и 1 пассажирское депо. Пропускная способность железных дорог области превышает 200 млн. т груза в год. Транссибирская магистраль пересекает область в широтном направлении. По ней выполняются, в основном транзитные перевозки, обеспечивая связи Урала и Европейской

части страны с Кузбассом и Восточными районами. Осуществляется связь восточных районов области с западными участками: Называевская-Омск, Калачинск-Колония, Иртышская-Граничная, Исилькуль-Омск. Участок Омск-Иртышская проходит в южном направлении, обслуживая юго-восточную часть области.

Через Омскую область проходит не только Транссибирская железнодорожная магистраль, но и линии от Омска на Тюмень–Свердловск и Иртышская–Карасук–Камень-на-Оби–Алтайская с отводом на Омск от станции Иртышская. Действует пять основных станций: “Омск-пассажирский” (пассажирские перевозки), “Омск-Северный” (товарная), “Омск-сортировочный” (технологическая), “Комбинатская” (нефтепродукты и др.), “Карбышево-1”.

На железнодорожном транспорте в 1 полугодии 1998 года объем перевозок грузов сократился по сравнению 1 полугодием 1997 года на 18,5%, в основном за счет нефтепродуктов (на 11,5%). 1 июля 1998 г. на прирельсовых погрузочных местах предприятий и железнодорожных станций находилось 6,3 тыс. т грузов, что в 1,6 раза меньше, чем на ту же дату 1997 года. По видам грузов остатки составили:

- ☛ лесные материалы - 1,0 тыс. т (на 60% меньше),
- ☛ строительные материалы – 3,6 тыс. т (на 29% меньше).

Заявки предприятий на подачу вагонов были выполнены железной дорогой на 86%, выделенный под погрузку подвижной состав освоен предприятиями на 100%. В июне 1998 года оборот грузового вагона составил 1,66 суток, что свидетельствует о небольшой дальности грузовых перевозок. Простой вагона под одной грузовой операцией увеличился на 80% (на 21 час по сравнению с июнем 1997 года). Омский парк грузовых вагонов в 1998 г. вырос на 1541 единицу (23%) по сравнению с июнем 1997 года и составил 8206 единиц.

Автомобильный транспорт не составляет конкуренции железнодорожному транспорту в грузовых перевозках из-за высокой себестоимости перевозок и отсутствия сети современных автодорог. Сфера применения автомобильного транспорта - внутригородские, пригородные и внутрирайонные перевозки. В условиях России он выполняет в основном грузовые и пассажирские перевозки на короткие и средние расстояния. Средняя дальность перевозки 1 тонны груза составляет всего 24 км.

Дальние межрайонные перевозки автомобильный транспорт осуществляет в тех случаях, когда отсутствуют другие виды транспорта (например, в северных и восточных районах), либо грузы относятся к ценным или скоропортящимся (фрукты, овощи и пр.).

Автодороги общего пользования составляют в России чуть более половины (53%) от всей автодорожной сети. Остальные дороги - ведомственные. Основу автодорожной сети России общей протяженностью 945 тыс. км (длина шоссейных дорог) составляют дороги с твердым покрытием. Однако протяженность автодорог современного уровня составляет лишь десятки тысяч километров.

Расположение автодорог повторяет радиально-кольцевой схему железнодорожной сети: крупнейшие автомагистрали (12 дорог) лучами расходятся от Москвы к Санкт-Петербургу (Ленинградское шоссе), Риге (Рижское шоссе), Минску (Минское шоссе), Киеву (Киевское шоссе), Симферополу (Симферопольское шоссе) и т.д. Однако к востоку от Урала число автодорог резко сокращается. В настоящее время строится сквозная автодорога в широтном направлении, соединяющая западные и восточные районы России.

Автобусы выполняют почти 90% от всех перевозок пассажиров. Однако основная их часть (около 80%) приходится на внутригородские перевозки. Доля пригородных поездок составляет 18%, а междугородних - только 2%. В последние годы в крупных горо-

дах резко вырос парк индивидуальных легковых автомобилей, что привело к увеличению их доли в пассажирских перевозках.

В южной половине области через г. Омск проходят автомобильные дороги общего-сударственного значения, связывающие областной центр с городами Новосибирском, Тюменью, другими центрами России и республикой Казахстан. Общая протяженность сети дорог - 17087 км, из них 859 км - дороги федерального значения. Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием 1313 км.

Предприятиями автомобильного транспорта с учетом перевозок грузов предпринимателями, занимающимися коммерческими грузовыми автоперевозками, и малыми автотранспортными предприятиями в январе-июне 1998 года перевезено 2268 тыс. т грузов, что на 30% меньше, чем за соответствующий период 1997 года, при сокращении грузооборота на 21%.

Более низкий темп сокращения грузооборота по сравнению с объемом перевозок объясняется увеличением средней дальности перевозок. Крупными и средними предприятиями автомобильного транспорта перевезено 91,4% всех грузов, малыми автопредприятиями - 7,5%, частными лицами - 1,1%. В грузообороте автомобильного транспорта увеличилась доля междугородных перевозок с 37% до 45%, внутригородских и пригородных снизилась с 59% до 53%.

Морской транспорт выполняет экспортно-импортные перевозки. Его роль в каботажных (внутренних) перевозках значительна только для северных и восточных регионов страны. Морские перевозки на большие расстояния очень дешевы, суда отличаются большой грузоподъемностью, а морские пути - практически неограниченной пропускной способностью. Энергоемкость перевозок также невелика. В то же время зависимость морского транспорта от природных условий, сложное портовое хозяйство и удаленность экономических центров страны ограничивают сферу его применения в России. К тому же большая часть крупных морских портов Черноморского и Балтийского бассейнов сегодня отошла к другим государствам.

Российский торговый флот занимает 7-е место в мире по тоннажу (16,5 млн. т дедвейта), но большая часть судов так изношена, что это не позволяет многим из них заходить в иностранные порты. Из 5,6 тыс. судов 46% относятся к рыболовным и рыбо-транспортным, 1,1 тыс. судов предназначены для перевозки генеральных грузов, а 245 судов - нефтетанкеры. Флоту не хватает современных типов судов, таких как лихтеровозы, контейнеровозы, суда комбинированного типа, морские паромы, суда типа "Ро-Ро" (с горизонтальной погрузкой).

Специфика внешней торговли России и перевозок морским транспортом выражена в преобладании массовых и объемных грузов, прежде всего нефтяных. Велика доля руды, строительных материалов, лесных грузов и зерна.

Первое место в грузообороте перешло сегодня к Дальневосточному бассейну (46,5% всех отправленных грузов в 1995 г.). На втором месте - Черноморско-Азовский бассейн (23,7% грузов). Через другие порты Черноморского бассейна ведется в основном экспорт нефти. Здесь находится самый крупный по грузообороту в России морской порт Новороссийск с глубоководным нефтепирсом "Шесхарис", позволяющим обслуживать суда грузоподъемностью до 250 тыс. тонн. Меньшее значение имеет нефтяной порт Туапсе. Реализация крупных нефтедобывающих проектов в Казахстане и Азербайджане, а также потребности России в экспорте сжиженного газа создали предпосылки для строительства на Черноморском побережье России ряда новых нефтяных и газовых портов и причалов.

В бассейне Северного Ледовитого океана (третье место по объемам отправленных грузов - 14,9%) выделяются два порта - Мурманск на побережье Баренцева моря и Ар-

хангельск в Белом море. На их долю приходится более половины грузооборота всего бассейна. Архангельск - специализированный лесоэкспортный порт России. Мурманск - единственный незамерзающий порт России на севере.

Важное значение для обеспечения районов Крайнего Севера имеют порты Диксон, Дудинка, Игарка, Тикси, Певек, расположенные на Северном морском пути. В наиболее грузонапряженном, западном, секторе Северного морского пути (Мурманск-Дудинка) с помощью атомных ледоколов налажена круглогодичная навигация. На восточном участке (от Диксона до бухты Провидения) навигация ведется эпизодически.

Балтийский бассейн занимает примерно такое же место по отправлению грузов, как и бассейн Северного Ледовитого океана (14,5%). В его пределах расположен самый крупный порт на Балтике - Санкт-Петербург. Меньший грузооборот имеет Калининградский порт. Однако его значение для обеспечения транспортных связей Калининградской области с основной территорией России трудно переоценить. Для обеспечения внешнеторговых транспортных связей через Балтийское море около Санкт-Петербурга запроектировано строительство нового крупного морского порта.

В Каспийском бассейне (всего 0,3% отправленных грузов) действуют два крупных порта: Махачкалинский и совмещенный морской и речной - Астраханский порты. В связи с повышением уровня Каспийского моря, в работе каспийских портов, особенно Махачкалинского, наблюдаются значительные трудности.

Внутренний водный (речной) транспорт предназначен для перевозок массовых видов грузов на средние и дальние расстояния, а также для пассажирского сообщения (особенно пригородного). Однако в последние десятилетия он превратился в специфический вид технологического транспорта для перевозки минерально-строительных материалов.

Единая глубоководная система Европейской части России общей протяженностью 6,3 тыс. км. включает глубоководные участки Волги (от Твери до Астрахани), Камы (от Соликамска до устья), реки Москва, Дон и межбассейновые глубоководные соединения Московско-Волжское, Волго-Балтийское, Беломоро-Балтийское, Волго-Донское. Составляя лишь 6% от общей протяженности внутренних водных путей, данная система выполняет свыше 2/3 всей перевозочной работы речного транспорта страны.

Наиболее существенную роль речной транспорт играет либо в тех регионах, где направления основных экономических связей и речных путей совпадают (Волжско-Камский речной бассейн в Европейской части России), либо в слабоосвоенных регионах с отсутствием альтернативы (Север и Северо-Восток страны). Преобладающую часть грузовых перевозок и грузооборота выполняют пароходства трех бассейнов: Волжско-Камского, Западно-Сибирского и Северо-Западного.

На долю Волжско-Камского бассейна, приходится более 50% грузооборота речного транспорта России. Подавляющая часть перевозок осуществляется по Волге, Каме и каналу имени Москвы. Наиболее крупными порты бассейна: три московских (Южный, Западный и Северный), Нижегородский, Казанский, Самарский, Волгоградский и Астраханский. На втором месте по объему выполняемой работы стоит Западно-Сибирский бассейн, включающий Обь с притоками. Здесь крупные порты - Новосибирск, Омск, Томск, Тобольск, Тюмень, Сургут, Уренгой, Лабытнанги. Главной магистралью Северо-Западного бассейна является Северная Двина с притоками Сухоной и Вычегдой. Ведущим портом бассейна выступает Архангельск.

Протяженность эксплуатации внутренних водных судоходных путей в Омской области составляет 1667 км. Грузовой и пассажирский водный транспорт имеют основной порт в г. Омске и осуществляет перевозки грузов и пассажиров от Павлодара на юге до

Северного океана на севере, включая малые реки среднего и нижнего Приобья и Заполярья. В 1998 году с начала навигации в северные районы Омской области предприятиями внутреннего водного транспорта отправлено 101,3 тыс. т грузов, (на 49% больше соответствующего периода 1997 года), из них наливных - 81 тыс. т (на 68%), сухогрузов - 19,5 тыс. т (меньше на 1%).

Перевозки грузов внутренним водным транспортом сократились на 28% по сравнению с январем-июнем 1997 года, в основном за счет снижения перевозок строительных материалов, на долю которых приходится 63% общего объема перевозок. Перевозки наливных грузов за этот же период выросли на 36%.

Трубопроводный транспорт пока остается специализированным видом транспорта для перекачки жидких и газообразных продуктов. По назначению магистральные трубопроводы делятся на нефтепроводы, продуктопроводы и газопроводы. В последнее время получают развитие другие виды трубопроводов (пульпопроводы, пневмопроводы и др.). Развитие трубопроводного транспорта неразрывно связано с освоением нефтяных и газовых месторождений, территориальной организацией нефте- и газоперерабатывающей промышленности, размещением основных потребителей нефти, газа и продуктов их переработки на внутреннем и внешнем рынках.

Преобладание в производстве энергоносителей в России газа и нефти, огромный территориальный разрыв между нефтяными базами, районами добычи газа и основными их потребителями (средняя дальность перекачки 1 т груза по трубопроводам - более 2400 км), привели к росту доли трубопроводного транспорта в общем грузообороте страны. Так, с 1990 по 1995 гг. удельный вес трубопроводного транспорта резко увеличился (с 42,1% до 51,9%) за счет сохранения объемов перекачки природного газа на фоне резкого (в два раза) сокращения перевозок грузов другими видами транспорта.

Сеть магистральных нефтепроводов России составляет 48 тыс. км и образует несколько систем. Из основных нефтедобывающих районов (Западная Сибирь и Урал-Поволжский район) нефтепроводы проложены:

в западном направлении: Сургут-Тюмень-Уфа-Альметьевск-Нижний Новгород-Рязань-Москва с ответвлением Нижний Новгород-Ярославль-Кириши (крупный нефтеперерабатывающий завод вблизи Санкт-Петербурга); Сургут-Пермь-Нижний Новгород-Полоцк; экспортная нефтепроводная система "Дружба" (3 трубопровода большого диаметра) Нижневартовск-Самара-Унеча-Мозырь-Брест-Европа с ответвлениями Унеча-Полоцк-Вентспилс (крупнейший нефтеэкспортный порт бывшего СССР в Балтийском бассейне) и Мозырь-Ужгород-Восточная Европа;

в юго-западном направлении: Самара-Лисичанск-Кременчуг-Снигиревка-Николаев-Одесса с ответвлением от Снигиревки на Херсон; Самара-Волгоград-Тихорецк-Новороссийск (крупнейший нефтеэкспортный порт на Черном море);

в восточном направлении: Александровское-Анжеро-Судженск-Ачинск-Ангарск (крупный нефтехимический комбинат);

в южном направлении из Западной Сибири: Сургут-Омск-Павлодар-Чимкент-Чарджоу.

К этим системам подключены нефтяные месторождения Республики Коми (нефтепровод Ухта-Ярославль), Северного Кавказа (Грозный-Тихорецк), Казахстана (Новый Узень-Гурьев-Самара и Гурьев-Орск-Уфа) и др. На Дальнем Востоке проложен нефтепровод через Татарский пролив - Оха-Комсомольск-на-Амуре.

Сеть нефтепродуктопроводов получила меньшее развитие и составляет 15 тыс. км. Ее основу формирует магистраль, протянувшаяся от Уфы на восток до Новосибирска и на запад до Бреста. Строительство нефтепродуктопроводов экономически целесооб-

разно при объемах транспортировки не менее 2-3 млн. т. В остальных случаях используют железнодорожный, водный и автомобильный транспорт. По нефтепродуктопроводам перекачивают только светлые нефтепродукты (бензин, керосин и др.). Мазут и другие темные нефтепродукты из-за их вязкости перевозят железнодорожным транспортом.

В первом полугодии 1998 года магистральными трубопроводами в Омской области перекачано 14,9 млн. т нефти (92% к первому полугодию 1997 года) и 0,9 млн. т нефтепродуктов (71%). Грузооборот составил соответственно 89% и 73% к уровню января-июня 1997 года.

Газопроводный транспорт - самый молодой вид транспорта. Особенно быстро газопроводный транспорт развивался в 1970-1980 гг., достигнув своей максимальной протяженности (149 тыс. км) в 1991 г.

Начало строительства магистральных газопроводов в нашей стране относят к 1946 г., когда вступил в строй газопровод Саратов-Москва. Через десять лет, в 1956 г. был введен в эксплуатацию крупнейший в то время в Европе газопровод Ставрополь-Москва.

В 1963 г. газ Средней Азии пошел по газопроводу Бухара-Урал, а в 1967 г. - по газопроводу Газли-Воскресенск, положившему начало созданию газопроводной системы "Средняя Азия - Центр". С начала 1970-х годы основные районы строительства магистральных газопроводов сместились на север страны, где были сооружены газопроводы Медвежье-Надым-Ухта-Торжок-Минск с ответвлением Надым-Пунга-Пермь, Уренгой-Сургут-Тюмень-Челябинск. В 1984 г. построена крупнейшая в России газопроводная система "Западная Сибирь - Европа", в основе которой лежит газопровод Уренгой-Помары-Ужгород протяженностью 4,5 тыс. км. Среди других выделяется экспортный газопровод "Союз" (Оренбург-Волгоград-Ужгород) протяженностью 2750 км.

Администрацией Омской области реализуется областная программа газификации при участии РАО "Газпром", соглашение с которым было подписано в феврале 1997 года. С широким использованием природного газа связывается существенное (в некоторых районах области в 3 раза) снижение затрат на энергоносители, улучшение условий жизни сельского населения. В 1997 году в области введено в эксплуатацию более 150 км газоразводящих сетей, 2 газораспределительных станции, природный газ подан в 30 тысяч домов и квартир. Для реальной оценки масштабов этой работы следует иметь в виду, что за предыдущие 10 лет были проложены газопроводы протяженностью всего 80 км.

Переориентация энергопроизводителей областного центра на использование природного газа (уже ведется реконструкция городских ТЭЦ-4, ТЭЦ-5, котельных промышленных предприятий) существенно снизит энергетическую зависимость региона от поставок экибастузского угля, улучшит экологическую обстановку в населенных пунктах, в первую очередь в Омске, стремительно приобретающем черты мегаполиса.

Воздушный транспорт относится к узкоспециализированным видам транспорта - он предназначен для пассажирских перевозок на дальние и средние расстояния, хотя имеет значение и при транспортировке ценных, скоропортящихся и срочных грузов. В объеме перевозок перевозка пассажиров составляет 80%, остальное - грузы и почта.

Считается, что на расстоянии свыше 1000 км в пассажирских перевозках преобладает воздушный транспорт. Поэтому среднее расстояние перевозки одного пассажира воздушным транспортом на внутренних линиях достигает 2 тыс. км, что в три раза выше показателя железнодорожного транспорта (перевозка пассажиров в дальнем сообщении). Особую роль играет воздушный транспорт для слабоосвоенных районов Сибири и Дальнего Востока, где он вместе с сезонным речным транспортом является

единственным средством сообщения. Не меньшее значение для развития международных связей имеет наличие аэропортов, способных на современном уровне обслуживать международные авиалинии.

Администрация Омской области уделяет большое внимание завершению строительства международного аэропорта “Омск-Федоровка”. В бюджете области предусмотрено выделение значительных средств на продолжение его строительства, не прекращается поиск инвесторов для реализации столь масштабного проекта. Сегодня воздушный транспорт в Омской области представлен аэропортом международных линий (г. Омск) и местных линий (13 направлений). Ежегодно авиацией отправляется около 12 тыс. тонн грузов и 987 тыс. пассажиров. На воздушном транспорте региона по сравнению с первым полугодием 1997 года отмечается спад внутренних и международных перевозок.

В 1 полугодии 1998 года по сравнению с соответствующим периодом 1997 года пассажирооборот на внутренних линиях снизился на 36%, на международных - на 28%. Объем отправления грузов на регулярной основе сократился на 51% по сравнению с 1 полугодием 1997 года, перевозки грузов уменьшились на 25%. Доля международного сообщения в объеме перевозок составила 19% (в 1997 г. - 34%). Снизилась потребность в нерегулярных коммерческих рейсах (чартерных). По сравнению с 1 полугодием 1997 года их стало меньше на 46%. Количество пассажиров, летающих коммерческими рейсами, составило 21% от числа пассажиров (в 1997 г. - 19,9%).

Городской транспорт. Наиболее распространенным видом общественного городского пассажирского транспорта являются автобусы. В первом полугодии 1998 года ими осуществлялось 73% всех пассажирских перевозок в городе.

На территории Омска реализуется федеральный проект “Городской общественный транспорт”. Всего же в реализации проекта участвуют 14 городов России. В результате этого проекта на 329 млн. долларов США в Омске планируется:

- ☞ закупить 1501 новый автобус и 272 троллейбуса с запасными частями;
- ☞ восстановить 997 имеющихся автобусов, 327 троллейбусов и 80 трамваев;
- ☞ получить оргтехнику для единой компьютерной сети управления городским транспортом.

Всего в рамках проекта уже поставлено 300 автобусов марки “Мерседес-Тюнк” и “Мерседес-Россиянин”. Также восстановлено 30 автобусов и 17 троллейбусов, закуплено оборудование для предприятий и станции сервисного обслуживания, поставлены запасные части к автобусам и проведена подготовка специалистов по ремонту и сервисному обслуживанию. Кроме того, Администрацией города заключено два соглашения с Пражским филиалом “Ай-Эн-Джи”-Банка на получение займов в размере 20,7 млн. долларов США. В результате уже закуплен 51 автобус марки “Кароса” и 101 автобус ожидается в 1998 году.

Постепенно возрождается таксомоторный вид транспорта. В первом полугодии 1998 года в ПАТП-6 поступило 700 машин марки “Москвич”. Всего в течение 1998 года предусматривается поступление 1000 таких автомобилей.

Несмотря на рост тарифов на городском пассажирском транспорте (в 1,3 раза по сравнению с 1 полугодием 1997 года), перевозки пассажиров остаются убыточными. В 1 полугодии 1998 года только 64,7% пассажиров, перевезенных трамваями и 57,1% - троллейбусами, оплатили проезд. Убытки от пассажирских перевозок компенсируются за счет дотаций из городского и областного бюджетов.

§ 4. Химическая и нефтехимическая промышленность

Нефть занимает ведущее место в мировом топливно-энергетическом хозяйстве. Она состоит из различных углеводородов и соединений, содержащих, помимо углерода и водорода, кислород, серу, азот. По своему составу нефть очень разнообразна, поэтому говорить о “средней” нефти можно лишь условно. Технологическая классификация может быть использована для сортировки нефти (при направлении для переработки на заводах), учета качества при планировании добычи и переработки и при проектировании новых заводов. Основу технологической классификации нефти в России составляют:

- ☞ содержание серы (класс I – малосернистые нефти, включающие до 0,5% S; класс II – сернистые нефти с 0,5-2% S; класс III – высокосернистые нефти, включающие свыше 2% S);
- ☞ потенциальное содержание фракций, выкипающих до 350⁰ (тип T₁ – нефти, в которых указанных фракций не меньше 45%; тип T₂ – 30–44,9% и тип T₃ – меньше 30%);
- ☞ потенциальное содержание масел (группы M₁, M₂, M₃ и M₄; для M₁ содержание масел не меньше 25%; для M₄ – меньше 15%);
- ☞ качество масел (подгруппа И₁ – нефти с индексом вязкости масла больше 85, подгруппа И₂ – нефти с индексом вязкости 40–85);
- ☞ содержание парафина в нефти и возможность получения реактивных, дизельных зимних или летних топлив и дистиллатных масел с депарафинизацией или без нее (вид П₁ – нефти с содержанием парафина не выше 1,5%, вид П₂ – нефти с 1,51-6% парафина и вид П₃ – нефти с содержанием парафина более 6%).

Сочетание обозначений класса, типа, группы, подгруппы и вида составляет шифр технологической классификации нефти. Например, шифр “T₁M₁I₁П₁” означает – нефть малосернистая с потенциальным содержанием фракций, выкипающих до 350⁰ C, свыше 45%, потенциальным содержанием масел выше 25%, индексом вязкости масла больше 85 и содержанием парафина менее 1,5%.

Государственное управление в нефтехимической промышленности осуществляет Министерство топлива и энергетики РФ (Минтопэнерго России), в компетенции которого находится государственное регулирование на протяжении всей производственной цепочки, начиная от добычи нефтепродуктов и заканчивая продуктами нефтепереработки. Для реализации этих целей Минтопэнерго РФ:

- ☞ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления решает вопросы размещения и строительства крупных объектов топливно-энергетического комплекса;
- ☞ участвует в государственном регулировании инвестиционного процесса в топливно-энергетическом комплексе и привлечении средств на нужды его отраслей;
- ☞ осуществляет лицензирование деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса;
- ☞ обеспечивает государственное регулирование использования сырьевой базы нефтяной, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности в регионах РФ;
- ☞ по поручению Правительства РФ выполняет функции государственного заказчика по обеспечению федеральных государственных нужд и реализации федеральных целевых программ;
- ☞ согласовывает контракты на поставку нефти, продуктов переработки нефти и нефтяного газа для государственных нужд и по межправительственным соглашениям;

- ☞ осуществляет регулирование деятельности организаций топливно-энергетического комплекса, координирует деятельность представителей государства в органах управления хозяйственных обществ;
- ☞ заключает от имени Правительства РФ производственные контракты с нефтяными компаниями и акционерными компаниями "Транснефть" и "Транснефтепродукт";
- ☞ разрабатывает прогнозы спроса на продукцию топливно-энергетического комплекса и добычи (производства) топливно-энергетических ресурсов в отраслевом и межрегиональном разрезе;
- ☞ утверждает обязательные для всех потребителей правила эксплуатации электрических и теплопотребляющих установок, правила пользования и учета электрической и тепловой энергии;
- ☞ определяет целесообразность зарубежных инвестиций в организации топливно-энергетического комплекса и ведет учет таких инвестиций;
- ☞ формирует единую стратегию научно-технического, производственно-технического и социально-экономического развития топливно-энергетического комплекса;
- ☞ разрабатывает программы использования углеводородных ресурсов, топливно-энергетический баланс Российской Федерации в целом и по регионам, текущие и перспективные балансы по отдельным видам энергоресурсов и т.д.

Порядок и формы предоставления государственной поддержки предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности определен соответствующим положением, утвержденным постановлением Правительства РФ № 1189 от 4 декабря 1995 г. "О мерах по финансированию реконструкции и модернизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия". В этом положении содержатся условия предоставления государственной поддержки предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности всех форм собственности, осуществляющим инвестиции собственных и привлекаемых средств в целях:

- ☞ проведения реконструкции и модернизации производственных мощностей в рамках федеральной целевой программы "Топливо и энергия";
- ☞ восстановления платежеспособности и поддержания эффективной хозяйственной деятельности.

Государственная поддержка предоставляется предприятиям в любой из форм, предусмотренных действующим законодательством (за исключением государственной поддержки, предоставляемой на конкурсной основе), в том числе в форме:

- ☞ выделения средств, включая средства на финансирование восстановления платежеспособности и поддержание эффективной хозяйственной деятельности, предоставления краткосрочной финансовой поддержки;
- ☞ предоставления инвестиционных налоговых кредитов в виде отсрочек выплат налогов, пошлин, акцизов и т.п.;
- ☞ товарного наполнения кредитов, предоставляемых Российской Федерации иностранными государствами и зарубежными организациями;
- ☞ предоставления гарантий по обязательствам предприятий частным, в том числе иностранным, инвесторам;
- ☞ установления размеров экономических нормативов, регулирование которых относится к компетенции Правительства РФ;
- ☞ установления элементов учетной политики, порядка отнесения затрат на себестоимость продукции и услуг и др.

Однако неременным условием предоставления предприятиям государственной поддержки является наличие положительных заключений со стороны федеральных органов:

- ☞ Министерства топлива и энергетики РФ - о соответствии технического плана реконструкции и модернизации предприятия целям, определенным федеральной целевой программой "Топливо и энергия";
- ☞ Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом - о целесообразности предусмотренных мероприятий по восстановлению платежеспособности или поддержанию эффективной хозяйственной деятельности предприятия;
- ☞ Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом - о целесообразности предусмотренных мероприятий по управлению государственной долей собственности и привлечению инвестиций;
- ☞ Министерства экономики РФ - об эффективности предусмотренных мероприятий для национальной экономики и соответствии технико-экономических расчетов методическим рекомендациям;
- ☞ Министерства финансов РФ - о соответствии предусмотренных мероприятий установленной системе критериев бюджетной эффективности.

Министерство топлива и энергетики РФ подготавливает заключение о целесообразности предоставления предприятию государственной поддержки. Замечания и рекомендации, содержащиеся в заключении, обязательны для предприятия, которое вносит изменения и дополнения в договор и бизнес-план. В случае принятия положительного решения согласованный проект договора и бизнес-план предприятия направляются в Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом. В аналогичном порядке представляют заключения и другие федеральные органы исполнительной власти:

- ☞ Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом;
- ☞ Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом;
- ☞ Министерство экономики РФ;
- ☞ Министерство финансов РФ.

В случае необходимости Министерство топлива и энергетики РФ осуществляет согласование договора и бизнес-плана предприятия с другими министерствами и ведомствами Российской Федерации. При наличии согласованных проекта договора и бизнес-плана предприятия Министерство финансов РФ, Министерство экономики РФ, Министерство топлива и энергетики РФ, Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом, Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом в 5-дневный срок подписывают с предприятием договор о предоставлении государственной поддержки.

Общая сумма государственной поддержки, предоставляемой в виде государственной кредитной линии, фиксируется в договоре. Период открытия каждого транша³⁰ кредитной линии, срок возврата кредита и размер платы предусматриваются договором и соответствуют установленным критериям бюджетной эффективности. Оплата за предоставляемую государственную поддержку осуществляется в размере уплаты процентов по государственному долгу. Министерство финансов РФ по согласованию с

³⁰ Транша (здесь) - часть денежного займа, предоставляемого предприятию на возвратной основе под определенный договором процент.

Министерством экономики РФ устанавливает для каждого транша дифференцированную маржу³¹ к минимальной плате. Размер этой маржи определяется бюджетной концепцией и ежеквартально доводится до сведения Министерства топлива и энергетики РФ. Уплата процентов по каждому траншу осуществляется не реже одного раза в квартал.

Если бизнес-планом предприятия предусмотрено участие в конкурсе по размещению централизованных инвестиционных ресурсов, то предприятие направляет заявку в Комиссию по инвестиционным конкурсам при Министерстве экономики РФ. При этом государственным заказчиком по размещению централизованных инвестиционных ресурсов является Министерство топлива и энергетики РФ.

При расхождении показателей отчета с плановыми показателями более чем на 10% предприятие представляет мотивированное объяснение. В случае признания мотивировок необоснованными Министерство топлива и энергетики РФ совместно с Федеральным управлением по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете РФ по управлению государственным имуществом инициирует расторжение договора и применение к предприятию санкций, предусмотренных договором и действующим законодательством.

Помимо мер, направленных на поддержку предприятий нефтехимической промышленности на федеральном уровне, в Российской Федерации осуществляется и целый ряд мероприятий, связанных с государственным регулированием на региональном уровне. Так, в целях стабилизации экономики нефтегазовых регионов органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право:

- ☞ закупать для формирования территориальных фондов по государственным регулируемым ценам до 10% всего объема поставляемых нефти, газа и продуктов их переработки и реализовывать до 40% этой продукции по свободным ценам для потребителей внутреннего рынка;
- ☞ заключать экспортные контракты с оплатой в свободно конвертируемой валюте в пределах региональных квот.

Государственный таможенный комитет (ГТК) РФ принял приказ от 5 марта 1992 г. № 68 “О пропуске нефти, газа и продуктов их переработки по региональным квотам”. Позднее действие этого приказа было приостановлено в отношении организаций, экспортирующих нефть, газ и продукты их переработки по квотам регионов, не представивших отчеты о расходовании денежных средств, полученных в результате использования предоставленных льгот, за исключением регионов, указанных в приказе ГТК РФ от 31 августа 1993 г. № 335.

Перечень регионов, представивших отчеты о направлениях и объемах расходования средств, полученных в результате использования льгот, предоставленных Указом Президента РФ от 17 февраля 1992 г. № 151 “О порядке использования нефти, газа и продуктов их переработки, поступающих в распоряжение органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований”:

1. Администрация Рязанской области
2. Администрация Алтайского края
3. Администрация Волгоградской области
4. Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа
5. Администрация Самарской области
6. Администрация Краснодарского края
7. **Администрация Омской области**
8. Администрация Тюменской области
9. Администрация Иркутской области
10. Администрация Липецкой области

³¹ Маржа (здесь) - непосредственный доход государства от предоставления кредита предприятию.

11. Администрация Красноярского края
12. Администрация Астраханской области
13. Кабинет министров Кабардино-Балкарской республики

Валютная выручка от экспорта нефти, газа и продуктов их переработки полностью (без обязательной продажи в федеральный валютный резерв и стабилизационный фонд) поступает в равных долях в валютные фонды субъектов РФ, нефтегазодобывающих, нефте- и газоперерабатывающих и геологоразведочных объединений, предприятий и организаций, осуществляющих продажу своей продукции в территориальные фонды товарных и сырьевых ресурсов. Эти средства используются на закупку по импорту необходимых материально-технических ресурсов, оборудования и продовольствия.

Государственный контроль в нефтехимии осуществляется в основном с целью рационального использования нефти и нефтепродуктов при их приеме, хранении, отпуске, транспортировке и использовании. Положение о проведении государственного контроля за рациональным использованием нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации, утвержденное Минтопэнерго РФ 19 июля 1995 г., регламентирует последовательность подготовки, проведения и оформления результатов проверок и обследований. Действие этого Положения распространяется на все организации, являющиеся юридическими лицами независимо от их подчиненности и формы собственности, выполняющие операции с нефтью, нефтяным сырьем и нефтепродуктами. Государственный контроль осуществляется по следующим направлениям:

- ☞ соблюдение нормативно-правовых актов, связанных с экономией и рациональным использованием нефти и нефтепродуктов, сохранением их качества;
- ☞ выполнение порядка лицензионной деятельности с нефтепродуктами;
- ☞ участие в организации работ по сбору и использованию отработанных нефтепродуктов.

Непосредственная организация государственного контроля возлагается на **Государственную инспекцию по контролю за рациональным использованием нефти и нефтепродуктов**. Госнефтеинспекция России руководствуется законодательством РФ, правовыми нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ, приказами Министерства топлива и энергетики РФ и осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Госнефтеинспекция России состоит из Управления государственной нефтеинспекции Министерства топлива и энергетики РФ и государственных нефтеинспекций субъектов РФ, положения о которых утверждаются Министерством топлива и энергетики РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ. Управление осуществляет методическое руководство работой региональных нефтеинспекций:

- ☞ разрабатывает планы проведения обязательных комплексных и целевых проверок в регионах;
- ☞ проводит анализ материалов проверок и готовит предложения по повышению эффективности использования нефти и нефтепродуктов;
- ☞ разрабатывает нормативно-методическую документацию по вопросам контроля за рациональным использованием нефтепродуктов;
- ☞ проводит подготовку кадров региональных нефтеинспекций и согласовывает кандидатуры их руководителей;
- ☞ координирует лицензирование хозяйственной деятельности, связанной с использованием нефтепродуктов, сохранением их качества, сбора и рационального использования отработанных масел.

Основными формами государственного контроля служат проверки (обследования) организаций, которые проводятся самостоятельно или совместно с другими кон-

трольно-надзорными органами. Проверки охватывают все направления деятельности предприятий, относящиеся к сфере использования нефти и нефтепродуктов, а также выполнения работ с этими ресурсами. По срокам проведения на усмотрение органов Госнефтеинспекции России или по инициативе органов исполнительной власти субъектов РФ проверки могут быть плановыми (периодическими), внеплановыми (внеочередными) и повторными.

Нефтехимическая промышленность в Омской области. Западно-Сибирский экономический район (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа) занимает ведущее место в стране по добыче нефти и природного газа. Здесь добывается 70% российской нефти и 90% газа. При сохранении существующих темпов отбора запасов только тюменской нефти хватит на 40-45 лет, а газа - на 65-70 лет. И на территории Омской области сегодня разведано 4 месторождения нефти с суммарными геологическими запасами 39,4 млн. т (извлекаемые запасы - 12,6 млн. т), в то время как прогнозные ресурсы нефти оцениваются более чем в 170 млн. т; в недрах выявлены нефтегазоносные структуры, аналогичные структурам развитых нефтегазодобывающих Томской и Тюменской областей.

Что касается самой нефтеперерабатывающей промышленности, то основные ее мощности сосредоточены в районах потребления нефтепродуктов. Крупные нефтеперерабатывающие заводы (в сочетании с тяготеющими нефтехимическими производствами) размещены в Киришах, Москве, Рязани, Ярославле, Нижнем Новгороде, Самаре, Саратове, Волгограде, Уфе, Салавате, Перми, Омске, Ангарске, Хабаровске, Комсомольске-на-Амуре. В настоящее время внутрироссийский рынок продуктов нефтепереработки практически полностью разделен между вертикально интегрированными (т.е. включающими предприятия по добыче сырья, его переработке и сбыту) нефтяными компаниями.

Зоны влияния основных нефтяных компаний

НК "Лукойл" - Вологодская, Кировская, Астраханская, Волгоградская, Пермская, Челябинская и Калининградская области. Краснодарский и Ставропольский края. Часть Ханты-Мансийского округа.

"Сургутнефтегаз" - Санкт-Петербург. Ленинградская, Новгородская, Псковская и Тверская области. Республика Карелия.

"Роснефть" - Мурманская, Московская, Смоленская, Курганская, Кемеровская и Сахалинская области. Алтайский, Краснодарский и Хабаровский края. Ямало-Ненецкий АО. Республики Калмыкия и Дагестан.

НК "Юкос" - Белгородская, Брянская, Орловская, Липецкая, Тамбовская, Пензенская и Самарская области. Часть Ханты-Мансийского округа.

"Сиданко" - Ростовская, Саратовская, Иркутская, Читинская, Амурская, Магаданская и Камчатская области. Приморский край. Еврейская АО. Чукотский АО, часть Ханты-Мансийского АО.

Восточная нефтяная компания - Новосибирская и Томская области. Красноярский край. Республики Тува и Хакасия.

Сибирская нефтяная компания - Омская область и часть Ханты-Мансийского АО.

"Славнефть" - Владимирская, Ивановская, Костромская и Ярославская области. Часть Ханты-Мансийского АО.

"Норси-ойл" - Нижегородская область. Республики Чувашия и Мордовия.

"Онако" - Оренбургская область.

Тюменская нефтяная компания - Тюменская, Калужская, Тульская и Рязанская области. Часть Ханты-Мансийского АО.

"КомиТЭК" - Республика Коми.

"Татнефть" - Республика Татарстан.

"Башнефть" - Республика Башкортостан.

Центральная топливная компания (создается) - Москва.

Создание "Сибнефти" (после слияния с НК "Юкос" - "Юкси"), вертикально интегрированной компании, объединяющей в своем составе основную часть производ-

ственно-технологического цикла, как и других аналогичных компаний, позволило в изменившихся экономических условиях:

- ☞ более гибко перераспределять производственные и финансовые ресурсы;
- ☞ акцентировать внимание на принципиальных направлениях реконструкции и развития;
- ☞ аккумулировать значительные объемы финансовых ресурсов.

Все это не могло не сказаться на структуре отраслевых хозяйственных связей. Производство нефтепереработки и нефтехимии имеет устойчивый спрос на внешнем рынке. Так, в январе-мае 1998 г. нефтепродукты из Омской области поставлялись в 67 регионов России, 4 страны СНГ и в дальнее зарубежье. Наибольшие объемы нефтепродуктов поставлялись в Западно-Сибирский экономический район (бензина автомобильного 55%, дизельного топлива - 59% от поставок в регионы России), на территорию Омской области направлено 16 и 10% соответственно.

Вообще отрасли нефтехимической и химической промышленности страны по-разному реагируют на новые экономические условия развития. Например, производство удобрений ориентировано преимущественно на экспорт готовой продукции, так как внутри страны нет платежеспособного спроса, шинная промышленность испытывает большие трудности со сбытом готовой продукции из-за сокращения выпуска автомобилей, производство моющих средств находится под сильным воздействием более конкурентной импортной продукции и т.п.

Омская область является крупным центром нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности. В г. Омске работают такие гиганты индустрии, как ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", ОАО "Омкшина", ОАО "Омский каучук", ОАО "Омскхимпром", ОАО "Омсктехуглерод". Предприятия этого комплекса производят более половины промышленной продукции области, на них сосредоточено 30% основных фондов, занято более 18% работающих в промышленности. Промышленное производство химической и нефтехимической промышленности составляет около 50% объема промышленной продукции Омской области. Из них ежемесячно:

- ☞ первичная обработка нефти – около 1200 тыс. т;
- ☞ бензин автомобильный – около 300 тыс. т;
- ☞ дизельное топливо – около 400 тыс. т;
- ☞ мазут топочный – около 200 тыс. т;
- ☞ масла смазочные – около 10 тыс. т;
- ☞ синтетические смолы и пластмассы – около 33 т;
- ☞ пленки полимерные – около 1900 тыс. м²;
- ☞ синтетический каучук – около 1300 т;
- ☞ бензол – около 7000 т;
- ☞ шины – около 150 тыс. шт.;
- ☞ технический углерод – около 5800 т.

Флагман нефтеперерабатывающей промышленности России - ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод" перерабатывает 9% добываемой в стране нефти, лидируя по показателям производства автомобильного бензина и дизельного топлива. Большая часть нефтепродуктов ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод" идет на экспорт. Так, в 1998 году по данным Госкомстата поставки осуществлялись в 70 субъектов РФ, 5 стран СНГ и дальнее зарубежье. В октябре 1998 г. продажа нефтепродуктов от всероссийского уровня составила:

- Бензин автомобильный 11,5%;
- Дизельное топливо – 6,5%;
- Мазут топочный – 44,4%.

Наибольшие объемы экспорта нефтепродуктов в конце 1998 г. приходятся на Испанию (октябрь – 60,1% или 11,76 млн. долл.), от экспорта нефти – на Италию (октябрь – 57,8% или 15,7 млн. долл.). Причем доля экспорта дизельного топлива почти вдвое превысила долю экспорта автомобильного бензина. А вместе они составили 83,4% от всего экспорта нефти и нефтепродуктов из Омской области.

Продажа нефтепродуктов январе-мае 1998 г. (тыс. т)

Бензин автомобильный, в том числе:	1117,8
Россия, из нее:	1018,9
Омская область	163,1
Дизельное топливо, в том числе:	1963,8
Россия, из нее:	790,1
Омская область	82,6
Мазут топочный, в том числе:	839,7
Россия, из нее:	801,1
Омская область	581,3

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 16.

ОАО "Омскшина" специализируется на выпуске шин для грузовых и легковых автомобилей, строительных машин, прицепов, автобусов, сельскохозяйственных машин, автопогрузчиков. На СП "Матадор-Омскшина", созданным совместно со Словацкой республикой, планируется увеличить производство легковых радиальных шин до 2 млн. штук в год.

ОАО "Омский каучук" выпускает латексы, синтетические каучуки, фенол, этилен и другую продукцию. Завершается строительство производства по выпуску эффективных флокулянтов по очистке питьевой воды, коммунально-бытовых и промышленных сточных вод.

ОАО "Омсктехуглерод" является крупнейшим производителем технического углерода на территории стран СНГ.

Продукция омских предприятий нефтехимической промышленности получила признание и на мировом рынке. Торговые связи омских нефтехимических предприятий с иностранными партнерами начали активно развиваться с 1990 года. При этом активно использовался практический опыт, накопленный предприятиями нефтехимии, продукция которых поставлялась за рубеж (ОАО "Омскшина", ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", ОАО "Омсктехуглерод" и др.), а также приобретаемый во время их участия в международных выставках. В 1995 году Омскому нефтеперерабатывающему заводу был присужден приз "Лидер мировой торговли и качества". Акционерное общество "Омскшина" - обладатель "Главной европейской звезды" по международному качеству. Именно эти предприятия стали своего рода испытательными полигонами работы с иностранными инвестициями.

На Западную Сибирь приходится 75% общероссийского объема добычи нефти и 90% природного газа. По самым скромным оценкам оборудование нефтегазодобывающих предприятий изношено на 50–70%, до 40% эксплуатируемого оборудования – импортного производства. Поэтому использование потенциала оборонных предприятий Западно-Сибирского региона и сложившегося научного потенциала для создания импортозамещающего нефтегазового оборудования является одной из первоочередных задач развития региональной экономики. Сегодня программа "СибВПКнефтегаз-2000" приобрела статус межрегиональной и вошла отдельным блоком в федеральную программу "Сибирь", 72 ее проекта включены в федеральную программу "Топливо и энергия". В 1997 году работа на предприятиях военно-промышленного комплекса велась по 126 договорам на сумму 214 млрд. рублей, а по прогнозу на 1998 год объем договоров должен увеличиться еще в 1,5-2 раза.

Разумеется, и в этой отрасли существуют не совсем благоприятные тенденции. Так, рост цен в 1995-98 гг. на бензин (на 38,0%) и дизельное топливо (на 14,2%) в значительной мере определил рост цен на энергоресурсы в Омской области, составивший 20,6%. Пострадали от этого, прежде всего посреднические фирмы, специализировавшиеся на торговле нефтепродуктами. Если в 1993-96 гг. этот бизнес приносил значительные доходы, то к началу 1998 г. частный бизнес оказался практически вытеснен из этой сферы экономики. Однако дело тут не столько в ценовой политике руководства АО “Омский нефтеперерабатывающий завод” и его собственника – АО “Сибнефть”. Просто объективно ввод собственных нефтеперерабатывающих производств в г. Ишиме и г. Томске значительно снизил потребности внутреннего рынка и повысил конкуренцию на рынке внешнем. Особенно усугубило ситуацию то, что омская нефтепереработка находится гораздо дальше от месторождений, чем конкуренты. К тому же оборудование ОНПЗ нуждается в модернизации, а сам завод – в реконструкции.

Проявившиеся в 1 полугодии 1997 г. признаки замедления в экономическом развитии ряда промышленно развитых стран оказывают понижающее влияние на уровень цен в мировой торговле, что сказывается на уровне внешнеторговых цен. Продолжающийся застой в добыче минерального топлива привел в 1997 г. к сокращению российского экспорта нефти и природного газа. Экспорт же нефтепродуктов продолжает развиваться динамично (прирост за 1 полугодие 1997 г. – 16,6%). Поэтому без существенного наращивания объемов добычи минерального топлива при сохранении форсированного экспорта уже в ближайшие годы может возникнуть дефицит в производственном потреблении этой продукции.

В настоящее время хозяйственные связи, обеспечивавшие эффективное функционирование омского территориально-промышленного комплекса во многом нарушены. Так, “замыкающие производства” топливно-нефтяного цикла сократили выпуск продукции более чем в 3,5 раза. Организационно часть из этих заводов входит в компанию “Юкси”, часть осталась самостоятельной. В результате большая часть продукции Омского нефтеперерабатывающего завода “уходит” за пределы города, обеспечивая сырьем заводы, более эффективно работающие в других регионах России. Это можно было бы приветствовать, если не обращать внимания на то, что “замыкающие производства” являются более трудоемкими, так что вместе с вывозом нефтепродуктов в Омске осуществляется “ввоз” безработицы.

§ 5. Топливно-энергетический комплекс

Состояние инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации во многом определяется уровнем развития электроэнергетической базы. В пределах каждого региона снабжение электроэнергией происходит от различных источников. В условиях формирования оптового рынка электроэнергии и роста цен на нее становится выгодным использовать собственные энергоисточники. Однако самый распространенный вариант – покупка электроэнергии от энергосистемы.

В России электроэнергетические системы обычно охватывают территорию одного субъекта РФ и обеспечивают всех потребителей электроэнергии от сетей ЛЭП за счет собственного производства электроэнергии и покупки ее у других энергосистем, атомных электростанций и у РАО “Единая энергетическая сеть России”. Всего в пределах Российской Федерации функционирует более 70 энергосистем. Среди показателей, характеризующих состояние и уровень развития электроэнергетики территорий, важнейшими являются следующие:

☞ величина генерирующих мощностей и их структура по типам электростанций;

- ☞ величина производства электроэнергии и дефицитность (или избыточность) энергосистемы по электроэнергии;
- ☞ состояние оборудования на электростанциях и возраст основного генерирующего оборудования (степень его амортизации);
- ☞ структура топливного баланса электростанций и устойчивость топливоснабжения;
- ☞ размещение электростанций по территории, их тип, мощность и наличие резервов по производству электроэнергии (тепла);
- ☞ география линий электропередач и их состояние, размещение трансформаторных подстанций и наличие незагруженных мощностей.

Всеми этими материалами располагают энергосистемы, часть из них существует в виде отчетной статистической информации, которая регулярно собирается и обрабатывается в местных органах государственной статистики.

Большинство энергосистем РФ имеют в настоящее время избытки генерирующих мощностей, поэтому они легко обеспечивают необходимые поставки электроэнергии. Однако более половины действующего оборудования уже морально устарело, велик и его физический износ. Поэтому в случае роста нагрузок надежность энергоснабжения в большинстве энергосистем быстро падает. Основная обжитая часть РФ охвачена единой энергосистемой, это обеспечивает высокую степень надежности энергоснабжения. В каждой из энергосистем имеется свой диспетчерский центр, который осуществляет оперативное управление процессом производства, транспортировки и распределения электроэнергии.

Производство и потребление электроэнергии в 1994-95 гг. (млрд. кВт/ч)

Экономические районы	1994		1995	
	произведено	потреблено	произведено	потреблено
Северный	38,8	46,4	41,1	47,0
Северо-Западный	41,8	33,2	37,7	32,1
Центральный	159,1	128,3	154,7	122,3
Волго-Вятский	25,4	40,8	24,2	39,7
Центрально-Черноземный	33,4	41,8	34,9	42,2
Поволжский	105,6	91,5	96,7	89,6
Северо-Кавказский	46,6	50,4	45,1	46,2
Уральский	135,3	142,6	132,3	141,1
Западно-Сибирский	109,4	120,4	111,4	112,0
Восточно-Сибирский	140,0	112,3	142,9	116,3
Дальневосточный	40,0	39,3	38,5	37,9
Всего по РФ	875,9	856,4	860,0	837,0

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Все абоненты энергосистемы согласуют с управлением "Энергосбыта" свои годовые потребности в электроэнергии и заявляют график ее потребления по часам суток и по сезонам года. В некоторых энергосистемах существуют ограничения по включению и выключению особо крупных энергопотребляющих агрегатов в определенные часы суток. С энергосистемой согласуются крупные остановки и графики планово-предупредительного ремонта оборудования. В случае аварийной остановки оборудования на электростанции энергосистема в автоматическом режиме перераспределяет мощности других электростанций или задействует резервные мощности соседней энергосистемы, обеспечивая бесперебойность энергоснабжения потребителей.

Помимо технических показателей, принципиальное значение имеет финансово-экономическое состояние энергосистемы. В стране растет число убыточных энергосистем. Так, в 1993 г. их было только 3 - "Грозныйэнерго", "Дальэнерго" и "Ставропольэнерго". В 1994 г. уже семь энергосистем стали убыточными - "Калмыкэнерго",

“Карачаево-Черкесскэнерго”, “Читаэнерго”, “Сахалинэнерго”, “Хабаровскэнерго”, “Дальэнерго”, “Якутскэнерго”.

Энергодефицитные регионы России. В 1995 г. дефицитны по электроэнергии были энергосистемы, обслуживающие территории нижеследующих субъектов РФ: Карелии, Архангельской, Вологодской, Новгородской, Псковской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Орловской, Ярославской областей, Республики Марий Эл, Мордовии, Кировской, Нижегородской областей, Воронежской, Липецкой, Тамбовской областей, Калмыкии, Астраханской, Пензенской, Ульяновской областей, Адыгеи, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Чечни, Краснодарского края, Карачаево-Черкессии, Удмуртии, Курганской, Челябинской областей, Алтайского края, республики Алтай, Кемеровской, Новосибирской, **Омской**, Томской областей, Бурятии, Тувы, Читинской области, Еврейской АО, Калининградской области. Таким образом, 43 субъекта РФ не имеют возможности самостоятельно обеспечить себя электроэнергией.

На финансовое состояние энергосистем решающее влияние оказывают растущие неплатежи за полученную энергию, рост железнодорожных тарифов и стоимости топлива. Электроэнергетика как естественный монополист находится в системе государственного регулирования стоимости производимой продукции - электроэнергии. Поскольку экономика страны не готова к высоким тарифам на электроэнергию, государство сдерживает рост цен на нее. В этом отношении в наихудшем положении оказываются энергосистемы, которые вынуждены покупать электроэнергию у РАО ЕЭС или у соседних энергосистем из-за дефицита генерирующих мощностей.

Состав генерирующего оборудования и вид используемого на электростанциях топлива определяют стоимость электроэнергии и режимные возможности энергосистемы. Если в составе энергосистемы высока доля гидроэлектростанций, ее режимные возможности высоки, а стоимость электроэнергии сравнительно ниже. Более ограничены режимные возможности энергосистем, в составе которых имеются одни лишь теплофикационные электростанции (ТЭЦ).

В отличие от снабжения электроэнергией теплоснабжение потребителей в большей степени обеспечивается собственными котельными. В большинстве небольших населенных пунктов страны преобладает децентрализованное теплоснабжение от множества мелких и средних котельных. Часто эти котельные обеспечивают потребности в тепле не только основного абонента, но и жилого сектора и других потребителей. В этом случае владелец котельной выступает как продавец тепловой энергии. Наличие в населенном пункте источника централизованного энергоснабжения оказывает огромное положительное влияние на развитие его экономики. Изолированное энергоснабжение чаще всего дороже и менее надежно.

Практически каждая область, край и республика в составе РФ имеет свою энергосистему. Только в районах Крайнего Севера широко распространены мелкие изолированно работающие дизельные электростанции, обеспечивающие потребности локальных потребителей энергии. В случае строительства нового объекта или развития мощностей существующего предприятия (любого потребителя электроэнергии и тепла) необходимо заранее согласовать с руководством энергосистемы подключение к сетям энергосистемы или увеличению поставок энергии.

Регулирование тарифов на электро- и теплоэнергию. Созданная в 1994 г. **Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК)** получила полномочия утверждать тарифы на электроэнергию, отпускаемую ГРЭС и ГЭС, входящими в состав РАО “ЕЭС России” и АЭС оптовым покупателям (региональным энергосистемам), а также потребителям при возникновении у них разногласий с региональными энергетическими комиссиями

(РЭК). В обязанности ФЭК были дополнительно переданы: разработка методических основ ценообразования в электроэнергетике, проведение анализа и прогнозирование последствий изменения тарифов, совершенствование механизма государственного регулирования тарифов. ФЭК получило право запрашивать дополнительную информацию у РЭК и предприятий. Председатель ФЭК может привлечь к работе Комиссии представителей не только федеральных, но и местных органов власти, руководителей предприятий.

ФЭК самостоятельно проводит зонирование оптового рынка электроэнергии, разделяя территорию страны на энергозоны, в пределах которых производится усреднение стоимости производства электроэнергии электростанциями, закрепленными за данным зональным рынком. В настоящее время действуют 5 таких зон:

- 1) Северо-Запад (без АО “Колэнерго”, “Карелэнерго”, “Комиэнерго”), Центр, Урал, Западная Сибирь, Средняя Волга;
- 2) Юг (в границах ОЭС Юга);
- 3) Сибирь (в границах ОЭС “Сибирь”);
- 4) Забайкалье (АО “Бурятэнерго” и АО “Читаэнерго”);
- 5) Дальний Восток (в границах ОЭС Дальний Восток).

В отдельных регионах с напряженным балансом электроэнергии (например, на Дальнем Востоке) федеральное правительство субсидирует энерготарифы, оплачивая региональным энергосистемам часть разницы между оптовыми и розничными ценами. Однако критерии отбора таких регионов остаются неопределенными, имеют место сбои в поступлении субсидий. Отсюда неустойчивость функционирования энергосистем, “веерные” отключения потребителей и повышенный уровень риска в энергоемком промышленном производстве.

Тарифы на электрическую энергию на розничном рынке в каждом субъекте РФ устанавливает региональная энергетическая комиссия (РЭК), которая организуется при местной администрации. Фактически региональные энергосистемы (облэнерго) закупают электроэнергию по усредненным оптовым ценам и затем перепродают ее (вместе с энергией, произведенной на собственных электростанциях) по розничной цене потребителям.

Существует Положение о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию, которое ежегодно корректируется и утверждается Минтопэнерго РФ, по согласованию с Федеральной энергетической комиссией и Комитетом РФ по политике цен. В РФ сложилась практика пересмотра тарифов один раз в квартал с помесечной индексацией с учетом темпов инфляции и регулирования тарифов электростанций - субъектов оптового рынка электроэнергии.

В основу дифференциации тарифа на электроэнергию по категориям потребителей положено несколько принципов. Тарифы устанавливаются исходя из принципа самфинансирования региональных энергосистем и входящих в их состав электростанций. Они дифференцируются по территории и по категориям потребителей. Выделены следующие категории потребителей - промышленные и приравненные к ним, оптовые потребители - перепродавцы, производители сельскохозяйственной продукции, электрифицированный транспорт железнодорожный и коммунальный, непромышленные потребители, население городское и сельское. В категории промышленных потребителей выделены две подгруппы: имеющие заявленную мощность свыше 750 кВА и менее этой величины.

Тарифы для промышленных потребителей обычно устанавливаются несколько выше, чем тарифы для населения и сельскохозяйственных потребителей (используется т.н. “перекрестное субсидирование”). Хотя на федеральном уровне проводится поли-

тика сближения энерготарифов для различных категорий потребителей (в 1994 г. были приняты постановления о сокращении числа льготников и доведении тарифов на электроэнергию для населения до уровня себестоимости плюс 5% рентабельности, для сельхозпредприятий - до уровня себестоимости плюс 15% рентабельности), на местах ее результаты пока не очень заметны.

Энергетическая политика РЭК весьма различна. В одних регионах до последнего сдерживается рост тарифов, а затем происходит их резкий скачок и цикл повторяется снова, в других придерживаются тактики плавного роста тарифов. Различной является и “тарифная” нагрузка на промышленные предприятия, косвенно субсидирующие тарифы для льготных категорий энергопотребителей.

Результатом взаимодействия политики ФЭК и РЭК является заметная территориальная дифференциация уровня энерготарифов для предприятий, которую следует учесть каждому энергоемкому производителю. Как правило, энергоизбыточные регионы формируют более благоприятную энергетическую среду для промышленного производства, чем зависящие от поступлений извне энергодефицитные территории. Однако всегда нужно учитывать, какой уровень власти - федеральный или региональный контролирует межрегиональные потоки.

Некоторые энергоизбыточные регионы (например, Красноярский край, Иркутская область) сохранили под своим контролем крупные электростанции, опротестовав в свое время их передачу РАО “ЕЭС России”. Такие регионы обладают более мощными рычагами для проведения собственной энергетической политики, которая является одним из факторов стабильной работы их промышленности.

В целом уровень тарифов на электроэнергию в России пока остается ниже, чем на оптовом рынке Европы. Это обстоятельство могут использовать экспортеры промышленной продукции. Вместе с тем в последнее время монополизм региональных энергосистем подвергается большой критике. Региональные власти недовольны утратой контроля над ними, энергоемкие промышленные предприятия - установлением завышенных, по их мнению, энерготарифов, подрывающих конкурентоспособность выпускаемой продукции. Единственной возможной альтернативой этому может стать строительство собственных генерирующих источников. Ряд крупных энергоемких предприятий уже приступил к реализации такого рода проектов.

Что касается тарифов на теплоэнергию, то муниципальные предприятия “Тепловые сети”, так же как и электросети, закупают тепло у теплоэлектростанций, принадлежащих РАО “ЕЭС России” и перепродают их населению и предприятиям. Промышленные предприятия в большинстве своем содержат собственные источники тепла. Перекрестное субсидирование здесь не дает большого эффекта, поскольку на долю населения приходится около 80-90% объема потребленного у “Теплосетей” тепла. Ставки оплаты тепла для населения не могут покрыть $\frac{1}{3}$ себестоимости тепла, поэтому значительная часть поступлений в “Тепловые сети” идет из городской казны в виде дотаций (до 80%).

Дополнительная нагрузка на промышленных потребителей в связи с существованием тарифных льгот для отдельных групп потребителей в областях Сибири, в % от среднего по энергосистеме тарифа

Энергосистема	Начальная дата этапа регулирования тарифа			
	01.11.92	01.05.93	01.08.93	01.11.93
Алтайская	22	32	25	34
Новосибирская	69	36	38	22
Омская	67	33	17	19
Томская	31	30	29	48
Иркутская	10	2	4	3
Красноярская	1	4	4	2

Бурятская	14	14	10	12
Читинская	29	0	16	11

Помимо централизованного теплоснабжения, в РФ широко развита сеть котельных установок различных типов и форм собственности. Многочисленные котельные находятся на балансе местных органов самоуправления. Поэтому даже в пределах одного населенного пункта тариф может быть разным в зависимости от принадлежности котельной. При этом централизация теплоснабжения чаще всего обеспечивает снижение стоимости тепловой энергии.

Органы энергетического надзора и контроля. Весь объем добываемых, производимых, перерабатываемых, транспортируемых, хранимых и потребляемых энергетических ресурсов с 2000 года подлежит обязательному учету. Очередность и правила оснащения организаций приборами для учета расхода энергетических ресурсов, а также правила пользования электрической и тепловой энергией, природным и сжиженным газом, продуктами нефтепереработки устанавливаются в порядке, определяемом Правительством РФ.

Территориальное управление Госэнергонадзора входит в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляет свою деятельность под руководством Министерства топлива и энергетики РФ (Минтопэнерго) во взаимодействии с органами исполнительной власти Омской области. В части осуществления государственного энергетического надзора техническое и методическое руководство территориальным управлением ведется Главным управлением государственного энергетического надзора Министерства топлива и энергетики РФ через региональное управление "Востокгосэнергонадзор".

Территориальное управление Госэнергонадзора финансируется за счет средств, включаемых региональной энергетической комиссией в тарифы на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую потребителям АК "Омскэнерго". Отчисления по установленному ФЭК нормативу на содержание органов государственного энергетического надзора включаются в состав затрат на производство и реализацию продукции и относятся на себестоимость продукции АК "Омскэнерго", которая перечисляет средства на содержание территориального управления на специальный счет.

Администрация Омской области совместно с АК "Омскэнерго" оказывает помощь территориальному управлению Госэнергонадзора в выделении помещений и создании условий для его работы и социального развития. В части государственного энергетического надзора территориальный орган имеет право:

- ☞ рассматривать обоснованность затрат потребителей электрической и тепловой энергии на энергосбережение и представлять соответствующее заключение в РЭК;
- ☞ выходить с предложениями в Главгосэнергонадзор России по аннулированию выданных лицензий, сертификатов, свидетельств о взрывобезопасности электрооборудования или приостановке их действия;
- ☞ осуществлять контроль за выполнением установленных Администрацией Омской области режимов потребления электрической и тепловой энергии;
- ☞ давать обязательные для всех предприятий, организаций и учреждений предписания о ликвидации нарушений правил устройства электрических установок, эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок, техники безопасности при их эксплуатации, правил пользования электрической и тепловой энергией;
- ☞ принимать меры к отключению и опломбированию электро- и теплоустановок, не удовлетворяющих требованиям действующих правил.

Кроме того, в полномочия территориального управления Госэнергонадзора входит освидетельствование и допуск к эксплуатации новых и реконструированных электри-

ческих и теплоиспользующих установок. Для осуществления всех этих функций территориальные органы Госэнергонадзора обладают правом беспрепятственного допуска в любое время суток к электрическим и теплоиспользующим установкам по предъявлению служебного удостоверения независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности предприятий.

Энергетические обследования проводятся в соответствии с Федеральным законом "Об энергосбережении" и постановлением Правительства РФ "О неотложных мерах по энергосбережению" от 02.11.95 г. № 1087 в целях оценки эффективности использования энергетических ресурсов (твердого топлива, нефти, природного и попутного газа, продуктов их переработки, электро- и теплоэнергии), а также снижения затрат потребителей на топливо и энергообеспечение.

Энергетическое обследование осуществляется органами энергетического надзора, а также уполномоченными специализированными организациями. В результате выборочных энергетических обследований, проводимых органами энергетического надзора, выявляются потери и непроизводительные расходы энергоресурсов, даются рекомендации по их устранению. По результатам обследований, осуществляемых специализированными организациями должны быть разработаны:

- ☛ топливно-энергетический баланс (энергетический паспорт), оптимальный режим потребления энергоресурсов;
- ☛ согласованный с собственником обследуемой организации перечень ранжированных по величине затрат, сроку окупаемости и длительности реализации энергосберегающих проектов и мероприятий.

Обязательным энергетическим обследованиям подлежат юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, если годовое потребление ими энергетических ресурсов составляет более 6000 т условного топлива (т.т.)³² или более 1000 т моторного топлива. Порядок и периодичность проведения энергетических обследований организаций при годовом потреблении ими энергетических ресурсов менее этих величин, определяются органами исполнительной власти субъектов РФ.

Право на проведение обязательных энергетических обследований имеют органы Минтопэнерго России по государственному контролю за рациональным и эффективным использованием энергоресурсов (Госэнергонадзор, Госгазинспекция и Госнефтеинспекция), а также другие организации, заключившие получившие право на выполнение этих работ.

По химическим и целлюлозно-бумажным комбинатам, нефте- и газоперерабатывающим, цементным и стекольным заводам, электростанциям и другим организациям со сложными технологическими процессами с годовым объемом потребления свыше 100 тыс. т.т. для проведения энергетических обследований заключаются договора федеральными органами Госэнергонадзора, Госгазинспекции и Госнефтеинспекции со специализированными организациями. При наличии всех трех договоров эти организации могут проводить комплексную проверку использования энергетических ресурсов, включающую проверку топливно-энергетического баланса обследуемых предприятий.

Интервал между энергетическими обследованиями организаций не может превышать 5 лет. Затраты по проведению энергетических обследований бюджетных, муниципальных предприятий, казенных заводов и унитарных предприятий и организаций оплачиваются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета, бюджета субъек-

³² При использовании тепловой и (или) электрической энергии и отсутствии точных данных расход потребляемых энергоресурсов определяется при значении удельных расходов топлива соответственно 172 кг у.т./Гкал и 320 г у.т./кВт.ч.

екта РФ или бюджета органа местного самоуправления. Остальные организации проводят энергетические обследования за счет собственных средств. Организации, не обеспечивающие проведение энергетического обследования в установленный графиком срок, лишаются решением органов исполнительной власти субъектов РФ предусмотренных законодательством льгот.

Льготирование в энергетике. Потребителям и производителям энергетических ресурсов, осуществляющим мероприятия по энергосбережению предоставляются льготы в порядке, определяемом Правительством РФ. Производители электрической и тепловой энергии, не входящие в региональные энергоснабжающие организации, имеют право на отпуск энергии в сети этих организаций в количествах и режимах, согласованных с энергоснабжающей организацией и региональной энергетической комиссией. Энергоснабжающие организации обязаны обеспечить прием энергии от производителей в свои сети по ценам, формируемым в порядке, утвержденном региональными энергетическими комиссиями.

Для энергетических установок, которые используют возобновляемые источники энергии, сооружение которых осуществляется в соответствии с программами энергосбережения, цены на электрическую энергию должны обеспечивать окупаемость капитальных вложений в строительство установок. Строительство и эксплуатация энергетических установок, использующих сертифицированное оборудование и имеющих производительность тепловой энергии до 300 кВт или электрическую мощность до 100 кВт, осуществляются без лицензии. В целях стимулирования эффективного использования энергетических ресурсов осуществляется установление сезонных цен на природный газ, электрическую и тепловую энергию, а также внутрисуточных дифференцированных тарифов на электрическую энергию.

Региональные энергетические комиссии при определении тарифов на электрическую и тепловую энергию учитывают экономически обоснованные затраты потребителей на энергосбережение. Порядок консолидации и использования средств потребителями в целях финансирования энергосберегающих проектов определяются органами исполнительной власти субъектов РФ.

Потребители энергетических ресурсов в случае использования энергетических ресурсов в меньшем объеме, чем предусмотрено договорами с энергоснабжающими организациями, освобождаются от возмещения расходов энергоснабжающим организациям, если недоиспользование энергетических ресурсов стало следствием мероприятий по энергосбережению. При реализации российскими организациями совместно с российскими и иностранными инвесторами проектов в области энергосбережения Правительство РФ или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти может выступать в качестве поручителя перед инвесторами в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом на финансирование мероприятий по энергосбережению.

Топливо-энергетический комплекс Омской области базируется на внешних сырьевых ресурсах: экибастузском и кузнецком угле, сырой нефти и природном газе среднеобских нефтегазовых месторождений. Основные предприятия отрасли сосредоточены в г. Омске. Установленная мощность по производству электрической энергии составляет 1655 Мвт, тепловой – 4200-4300 Гкал/час. Топливо-энергетический комплекс Омской области, потребляющий свыше 6 млн. т угля в год, требует коренной реконструкции и переориентации ресурсной части.

Выпуск продукции в топливно-энергетических отраслях Омской области.

	Январь-май 1998 г.	Январь-май 1998 г. в % к январю-маю 1997 г.	Январь-май 1997 г. в % к январю-маю 1996 г.
--	-----------------------	---	---

Электроэнергетика			
Электроэнергия, млн. кВт*ч	3491,0	106,8	80,5
Теплоэнергия, тыс. Гкал	13502,0	105,1	77,3
Топливная промышленность			
Первичная переработка нефти, тыс. т	5303,0	84,8	94,9
Бензин автомобильный, тыс. т	1291,0	79,3	98,9
Дизельное топливо, тыс. т	1883,0	88,8	97,0
Масла смазочные, тыс. т	42,0	50,8	78,0
Мазут топочный, тыс. т	963,0	82,4	75,5
Природный газ, тыс. м ³	1023,0	-	-

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 15.

Перспективными для развития малой энергетики районов Омской области являются освоение имеющихся газовых и нефтяных месторождений с последующей газификацией части северных районов, перевод топливно-энергетического хозяйства северной и центральной части области на торфяные виды топлива из местных ресурсов взамен дорогостоящего привозного угля. Принципиально важным для газификации Омского Севера является использование запасов Тевризского газоконденсатного месторождения. Договоренности предполагают крупные инвестиции партнера - порядка 50% общего объема работ. Администрация Омской области, со своей стороны, осуществляет схемы финансирования строительства с применением кредитных ресурсов, собственных средств предприятий и населения, а также прямых поставок продукции предприятий оборонного и агропромышленного комплексов.

Комплекс работ по широкому использованию природного газа в сочетании с мерами по учету и экономии энергии позволит осуществить реформу жилищно-коммунального хозяйства с минимальной нагрузкой на семейный бюджет населения. С другой стороны, снижение доли энергозатрат в себестоимости продукции омских предприятий способно повысить их рентабельность, привлечет дополнительные инвестиции, в том числе и зарубежные.

Большое внимание органы государственной власти и местного самоуправления Омской области уделяют вопросам внедрения энергосберегающих технологий на местах. Так, в соответствии с постановлением № 223-п Главы городского самоуправления г. Омска от 06.03.95 г. в повседневной жизни городского хозяйства областного центра:

- ☞ налажен выпуск оконных блоков из стеклопакетов, 3-слойного остекления с уплотняющими прокладками, теплоизоляционных блоков для стен, новых "теплых" стен; налажен выпуск квартирных газовых счетчиков, электросчетчиков и тепломеров на АО "Сатурн";
- ☞ установлено более 2000 приборов учета тепловой энергии, холодной и горячей воды, газа;
- ☞ внедрено автоматическое регулирование на 11 тепловых системах;
- ☞ создана материальная база по внедрению и сервисному обслуживанию систем учета и регулирования, новые структурные подразделения АОЗТ "Сибэлектросервис", АО "Автоматика", ПТСК-Сервис и др.
- ☞ создан центр энергосбережения при Академии путей сообщения и т.д.

Рост цен на энергоносители, повышение тарифов ложится тяжелым бременем не только на бюджет города, но и на бюджет каждой городской семьи. Экономическая ситуация требует принятия чрезвычайных мер в области энергосбережения, иначе большая доля бюджетных средств будет и дальше расходоваться на энергообеспечение, что может вызвать в ближайшем будущем значительное сокращение городских социальных программ. С целью оптимизации управления энергетическими ресурсами городского хозяйства планируется разработать инженерно-градостроительную инфра-

структуру города по зонам: Северная, Южная, Левобережье. На основе централизованного теплоснабжения прорабатывается тепловая схема города с учетом реконструкции теплоисточников и тепловых сетей, с учетом энергосберегающих мероприятий при новом строительстве и реконструкции существующих жилых и общественных зданий.

Признано нецелесообразным строительство дополнительных мощных стационарных источников с точки зрения выработки тепла (ТЭЦ-6). С целью уменьшения протяженности тепловых сетей. Вместо этого планируется перевести периферийные градостроительные зоны на автономные источники. В качестве автономных источников преимущество будет отдано блочно-модульным котельным и мини-ТЭЦ с газотурбинными установками. Для вновь осваиваемых участков строительства рекомендовано реализовывать вариант теплоснабжения от альтернативных источников, используя опыт эксплуатации и проектирования г. Новосибирска. В процессе проектирования любые автономные источники выбираются на основе технико-экономического обоснования. Для сравнения принимается стоимость централизованного теплоснабжения от сетей АК "Омскэнерго".

§ 6. Строительная индустрия

Строительство – отрасль материального производства, деятельность которой проявляется в создании новых предприятий, реконструкции и техническом перевооружении действующих объектов, а также капитальном ремонте объектов строительного производства. К строительству относятся возведение зданий производственного и непроизводственного назначения, монтаж оборудования, проектные, изыскательские, буровые и др. работы. Строительная индустрия имеет огромное значение для реализации федеральных программ производственного, транспортного, жилищного и коммунального развития. Здесь переплетаются федеральные интересы с интересами субъектов РФ, а также с интересами местного самоуправления. Разграничение компетенции в строительстве производится на основе разграничения государственной собственности, а также через закрепление за органами местного самоуправления в муниципальной собственности объектов строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время государственное управление строительным комплексом и жилищно-коммунальным хозяйством на федеральном уровне осуществляется в рамках единой отраслевой системы с преобладанием координационных, разрешительных и контрольных (надзорных) функций. Важнейшие организационно-правовые аспекты закреплены в законодательных актах, в числе которых можно назвать законы РФ "Об основах градостроительства в Российской Федерации" и "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации". При этом строительство не сосредоточено в руках одного органа исполнительной власти, поскольку строительные работы ведут все органы межотраслевой и отраслевой компетенции. Существенное значение имеет и тот факт, что жилищно-коммунальное хозяйство преимущественно находится в руках муниципальных органов власти.

Государственное управление строительством осуществляет специализированный орган государственного управления строительством - **Государственный комитет по жилищной и строительной политике РФ**. Госкомстрой обеспечивает проведение государственной политики в сфере строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления:

- ☞ разрабатывает нормы, правила, стандарты в сфере эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов ЖКХ, контролирует их соблюдение;
- ☞ утверждает уставы федеральных государственных предприятий и организаций, находящихся в его ведении;
- ☞ осуществляет лицензирование в сфере производства строительных материалов и архитектурной деятельности;
- ☞ проводит архитектурно-строительный надзор за качеством строительства и строительной продукции, соблюдением правил застройки и сохранностью жилищного фонда;
- ☞ приостанавливает строительство, приемку в эксплуатацию объектов и выпуск строительных материалов при выявлении нарушений нормативных требований и применяет установленные санкции.

Непосредственный государственный контроль в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляет **Государственная жилищная инспекция РФ**, которая имеет подразделения во всех субъектах РФ. Инспекция организует контроль за использованием жилищного фонда и придомовых территорий, проведением работ по его ремонту, санитарным состоянием жилых помещений, обеспечением населения коммунальными услугами и т.д. Органы инспекции вправе:

- ☞ проводить инспекционные проверки подконтрольных объектов и давать предписания об устранении выявленных нарушений;
- ☞ давать представления об аннулировании или приостановлении лицензий на осуществление деятельности, нарушающей жилищное законодательство;
- ☞ выносить заключения о пригодности домов и помещений для проживания;
- ☞ вносить предложения о привлечении виновных к ответственности за административные правонарушения.

Контроль за соблюдением градостроительного законодательства и стандартов в сфере проектирования и строительства осуществляется **Инспекцией государственного архитектурного надзора** при выдаче разрешения на строительство, а также при лицензировании архитектурной деятельности.

На уровне субъекта Федерации Администрация Омской области в сфере строительства осуществляет следующие полномочия:

- ☞ разрабатывает генеральный план развития населенных пунктов и правила застройки;
- ☞ осуществляет контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства;
- ☞ приостанавливает строительство, которое ведется с нарушением утвержденных проектов и планов застройки;
- ☞ выдает разрешение на строительство любых объектов независимо от их принадлежности и формы собственности;
- ☞ организует строительство и ремонт объектов производственного, коммунально-бытового и социально-культурного назначения;
- ☞ приостанавливает строительство объектов и привлекает к административной ответственности в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм и правил и др.

Главное управление архитектуры и градостроительства Администрации Омской области (Главархитектура Омской области) регулирует градостроительную деятельность на территории Омской области и совместно с подразделениями органов местного самоуправления входит в единую систему органов архитектуры и градостроительства Омской области, работающую под методическим руководством Государственного комитета РФ по жилищной и строительной политике (Госстрой РФ). Гла-

архитектура Омской области руководствуется законодательством РФ и Омской области, государственными стандартами в проектировании и строительстве и действует совместно с региональными органами государственного управления:

- ☞ Комитетом по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Администрации Омской области;
- ☞ Управлением государственной вневедомственной экспертизы;
- ☞ Лицензионной палатой Омской области;
- ☞ Экономическим комитетом Администрации Омской области;
- ☞ Государственным предприятием жилищно-коммунального хозяйства "Облжил-комхоз";
- ☞ Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области;
- ☞ Областным комитетом по охране природы;
- ☞ Отделением коммунальной гигиены Областного центра Госсанэпиднадзора;
- ☞ Отделом капитального строительства Администрации Омской области.

Главархитектура Омской области обеспечивает районные центры, сельские поселения градостроительной документацией, а также осуществляет контроль за качеством архитектуры, строительства, благоустройства и озеленения территорий. Возглавляет Главархитектуру Омской области Главный архитектор, назначаемый Губернатором Омской области по согласованию с Госкомстроем РФ. Заместитель Главного архитектора, начальник **Инспекции государственного архитектурно-строительного надзора Омской области** назначается по согласованию с Комитетом по архитектуре, строительству и ЖКХ Администрации Омской области. Структурными подразделениями Главархитектуры Омской области являются также **Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора** и **Геолого-геодезическая служба**.

Подготовку исходных данных для проектирования объектов, рассмотрение и согласование проектов, выдачу разрешений на строительство, реконструкцию и перепрофилирование объектов, разрешений на инженерные изыскания для строительства, выборочное участие в приемке в эксплуатацию объектов областного и муниципального заказа Главархитектура проводит бесплатно. Финансирование расходов на содержание аппарата Главархитектуры осуществляется из бюджета Омской области.

Органы местного самоуправления на территории Омской области осуществляют:

- ☞ распределение и эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, аренду зданий и сооружений, выдачу ордеров на заселение жилой площади;
- ☞ благоустройство населенных пунктов;
- ☞ подготовку проектов планировки населенных пунктов, пригородных зон, контроль за соблюдением проектов строительства объектов ЖКХ и т.д.

Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора г. Омска (ГАСН) осуществляет выборочные проверки качества строительной продукции, эксплуатационной надежности зданий, а также капитально отремонтированных объектов. Выборочным проверкам подлежит новое строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий и сооружений производственного и непроизводственного назначения за исключением объектов, контролируемых специальными государственными надзорными органами. Руководит инспекцией начальник, назначаемый главой городского самоуправления по согласованию с инспекцией Госархстройнадзора России. Инспекция ГАСН оказывает помощь учреждениям и организациям, связанным с проектированием, строительством и изготовлением стройматериалов, конструкций и изделий, а также:

- ☞ проводит инспекционный надзор за качеством строительства, соответствием стандартам стройматериалов, конструкций и изделий;

- ☞ приостанавливает строительство объектов, строящихся с нарушением строительных норм и правил, выпуск строительных материалов и конструкций при выявлении нарушений;
- ☞ осуществляет госземконтроль в рамках компетенции Госстроя России;
- ☞ выдает разрешение на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов на территории г. Омска.

Инспекция ГАСН имеет право:

- ☞ применять штрафные санкции за нарушения нормативных актов и государственных стандартов;
- ☞ беспрепятственного доступа на территории г. Омска на все подконтрольные объекты;
- ☞ получать необходимую нормативно-техническую, исполнительную и проектную документацию;
- ☞ давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений проектов, строительных норм и правил, другой нормативно-технической документации;
- ☞ требовать выборочного вскрытия конструктивных элементов зданий и сооружений, проведения дополнительных испытаний и замеров;
- ☞ приостанавливать выпуск, реализацию, а также применение строительных материалов, изделий и конструкций, нарушающих госстандарты или поврежденные в процессе транспортировки и хранения;
- ☞ приостанавливать производство строительно-монтажных работ при нарушении проектных решений, а также в случае угрозы аварии зданий и сооружений;
- ☞ направлять представления об аннулировании или приостановлении лицензий на осуществление строительной деятельности у предприятий, допускающих нарушения строительной документации;
- ☞ применять меры административного воздействия при нарушении нормативных актов и госстандартов в сфере строительства.

Свою деятельность ГАСН осуществляет за счет смешанного финансирования: бюджетного, оказания платных услуг и части средств, полученных от штрафных санкций. Распределение штрафов, наложенных инспекцией ГАСН производится в следующем порядке:

20% суммы штрафа - перечисляются в областной бюджет;

35% - в городской бюджет;

45% - на р/с инспекции ГАСН.

Действия должностных лиц инспекции ГАСН г. Омска могут быть обжалованы в вышестоящей инспекции ГАСН в судебном порядке. Подача жалоб и исковых заявлений не приостанавливает исполнение предписаний и требований, выданных инспекцией ГАСН.

Административно-техническая инспекция является структурным подразделением администрации г. Омска, подчиняется главе городского самоуправления и его заместителю, ведущему вопросы ЖКХ и благоустройства. Основные задачи инспекции:

- ☞ осуществление контрольно-разрешительных функций за соблюдением требований по благоустройству, размещению средств наружной рекламы, строительству, реконструкции и ремонту инженерных сооружений, дорог и объектов коммунального назначения;
- ☞ взаимодействие с городским центром Госсанэпиднадзора, Госавтоинспекцией, областной государственной жилищной инспекцией и административно-техническими инспекциями округов города.

В обязанности административно-технической инспекции входит осуществление контроля:

- ☞ за выполнением земляных работ при прокладке и ремонте инженерных коммуникаций, строительстве и ремонте дорог, трамвайных и железнодорожных путей, др. объектов;
- ☞ за выполнением работ по строительству, установке открытых стоянок для автотранспорта, средств наружной рекламы и знаково-информационных систем, автозаправочных станций контейнерного типа;
- ☞ за восстановлением нарушенного благоустройства после проведения земляных и других работ;
- ☞ за соблюдением закона Омской области "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства и благоустройства городов, поселков и других населенных пунктов Омской области".

Кроме того, административно-техническая инспекция осуществляет оформление разрешений:

- на производство земляных работ, связанных с инженерными коммуникациями, строительством и ремонтом дорог, автомобильных стоянок, автозаправочных станций, трамвайных и железнодорожных путей, пешеходных переходов, проведением благоустройства и озеленения, реставрационных и археологических работ;
- на размещение средств наружной рекламы и знаково-информационных систем;
- на установку павильонов ожидания пассажирского транспорта.

Инспекции предоставляется право:

- ☞ беспрепятственно посещать контролируемые объекты;
- ☞ давать предписания об устранении выявленных нарушений.
- ☞ составлять протоколы для применения мер административной ответственности;
- ☞ требовать предоставления проектной документации и соблюдения сроков выполнения работ, а также не принимать к рассмотрению проектную документацию, представленную для выдачи разрешения на производство работ в неполном объеме;
- ☞ приостанавливать производство работ при невыполнении предписаний независимо от применения мер административного воздействия;
- ☞ запрашивать от организаций города и административно-технических инспекций округа необходимую информацию и получать от должностных лиц письменные объяснения.

Инспекция финансируется за счет средств, получаемых за оформление разрешений на производство работ в сфере строительства, благоустройства, размещения средств наружной рекламы и прочих поступлений.

Административно-технические инспекции округов г. Омска являются структурным подразделением окружных администраций и подчиняются главе администрации округа и его заместителю, ведущему вопросы ЖКХ и благоустройства. В обязанности инспекции входит контроль:

- ☞ за архитектурным обликом и техническим состоянием зданий и сооружений, устройств наружного освещения, средств организации дорожного движения;
- ☞ за выполнением работ по установке киосков, павильонов, мини-рынков, дворовых спортивных сооружений, зон отдыха, площадок для отстоя автотранспорта, временных гаражных кооперативов, мастерских, павильонов ожидания транспорта;
- ☞ за выполнением земляных работ при прокладке и ремонте инженерных коммуникаций, дорог, трамвайных путей и др. объектов;

- ☞ за соблюдением чистоты на территории округа (улицах, дворах, парках, скверах, рынках, местах отдыха и т.д.);
- ☞ за состоянием средств наружной рекламы и знаково-информационных систем и прилегающих к ним территорий.

В компетенции административно-технических инспекций находится выдача разрешений на строительство киосков, торговых павильонов, открытых мини-рынков, объектов мелкорозничной торговли, дворовых спортивных сооружений, зон отдыха, площадок для отстоя автотранспорта, временных гаражных кооперативов и мастерских. Для выполнения возложенных функций окружным инспекциям делегируются права городской административно-технической инспекции в рамках территории округов.

Суммы штрафов, налагаемые за нарушения, предусмотренные законом Омской области "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства и благоустройства городов, поселков и других населенных пунктов Омской области" и суммы штрафов в размере 30% за нарушения, предусмотренные законом Омской области от 28 ноября 1994 года "Об административной ответственности за нарушения общественного порядка на территории Омской области", а также средства, получаемые за оформление разрешений на производство строительных работ, направляются в фонд финансовых ресурсов округа г. Омска и распределяются следующим образом:

- ☞ 50% сумм штрафов направляются в распоряжение администраций округов и используются на благоустройство и поддержание санитарного состояния территорий;
- ☞ 50% сумм штрафов направляются на укрепление материально-технической базы контролирующих органов.

Строительная индустрия в Российской Федерации. Одним из ключевых показателей экономической ситуации в регионе является объем капитальных вложений. Сворачивание капиталовложений - крайне тревожный сигнал даже при относительно благополучной экономической ситуации, первый признак ее неустойчивости. Максимальный спад инвестирования (более чем на 70%) отмечается в регионах Дальнего Востока, автономных округах Восточной Сибири, многих областях Центрального и Центрально-Черноземного района, слаборазвитых национально-государственных образований. Для этих территорий, не имеющих крупных источников самофинансирования, особенно болезненным оказалось сокращение федеральных капиталовложений. Несколько лучше ситуация Москве и Санкт-Петербурге, ряде сырьевых и экспортоориентированных регионов, сумевших мобилизовать внутренние источники и привлечь внешних инвесторов (в т.ч. федеральный бюджет).

Капитальное строительство - одна из важнейших отраслей народного хозяйства. В ней производится 10-15% валового национального продукта и занято около 7 млн. чел. В капитальном строительстве сохраняются два основных способа строительства: **подрядный**, когда его ведут специализированные строительные организации и **хозяйственный**, когда строительство осуществляют сами хозяйствующие субъекты.

Строительство в регионах осуществляют АО "Росвостокстрой", АО "Россе-взапстрой", АО "Росуралсибстрой", АО "Росюгстрой", в состав которых входят территориальные объединения (ассоциации), концерны, АО, координирующие деятельность трестов, промышленных предприятий стройиндустрии, домостроительных комбинатов и т.д. Крупнейшими строительными организациями являются также АО "Росграждан-конструкция" и центр "Стройиндустрия". Несмотря на смену форм собственности в строительном комплексе сохранился региональный принцип организации, а Москва стала еще более значительным центром концентрации капитального строительства.

Развитие строительного комплекса в экономических районах Российской Федерации

Экономический район

(1)

(2)

(3)

(4)

Северный	3	2	2	3
Северо-Западный	2	4	1	2
Центральный	2	3	1	1
Волго-Вятский	2	4	1	2
Центрально-Черноземный	1	4	1	1
Поволжский	2	3	1	1
Северо-Кавказский	1	4	1	1
Уральский	2	3	2	2
Западно-Сибирский	3	1	3	3
Восточно-Сибирский	5	3	3	4
Дальневосточный	4	2	3	4

(1) - уровень развития строительной базы, определяемый плотностью основных производственных фондов на 1 км² и обеспеченностью на 1 млн. руб. строительно-монтажных работ щебнем, гравием, железобетонными материалами, стеновыми материалами.

(2) - уровень развития строительства определяется на основе удельных показателей мощности строительных организаций.

(3) - уровень удорожания строительства дается на основе оценки индексов цен на строительно-монтажные работы.

(4) - тип района определяется как интегральный показатель, отражающий сочетание уровней развития строительной базы, масштабов строительства и его стоимости. Первый тип - наиболее благоприятный, четвертый - наименее.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Многие предприятия промышленности строительных материалов в России строились как внутрирегиональные с ориентацией на местный спрос. Так, основные мощности по производству цемента сегодня сосредоточены в Центральном (Подольск, Воскресенск, Фокино), Центральном-Черноземном (Белгородский и Старооскольский цементные заводы), Северо-Кавказском (Новороссийскцемент), Уральском (Сухой Лог, Горнозаводск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Еманжелинск) и Поволжском ("Вольскцемент" в г. Вольске и Михайловский цемзавод) районах. Крупные предприятия расположены в Кемеровской (Новокузнецк), Ленинградской (Сланцы) областях, Красноярском крае (Ачинский и Красноярский цемзаводы) и Мордовии (Комсомольский).

С цементной промышленностью технологически связано производство асбестоцементных изделий и шифера. Производство асбестовых изделий размещено в Уральском районе (комбинат "Ураласбест" в г. Асбест, Нижнетагильский "Асбестром" и Сухоложский комбинаты асбестоцементных изделий в Свердловской и поселок Ясный в Оренбургской областях), а также в Белгородской области, которая дает $\frac{1}{3}$ общероссийского производства данного вида продукции. Производство шифера совмещено с центрами производства цемента в Поволжском (Волгоградская и Саратовская обл.) и Центральном (Московская и Брянская обл.) районах, а также в Архангельской области и Бурятии.

Производство керамической плитки сконцентрировано в Поволжском (Волгоградская и Самарская области), Центральном (Московская, Рязанская и Смоленская области), Центральном-Черноземном (Воронежская область) и Северо-Западном (Ленинградская и Псковская области) районах. Производство мягкой кровли и изоляционных материалов представлено во всех крупнейших экономических районах. Лидером является Центральный район (Рязанская и Владимирская области), дающий свыше 25% производства в России, затем следует Урал (Башкирия), Поволжье (Самарская область), Западная Сибирь (Алтайский край и Омская область), а также Северный Кавказ (Краснодарский край).

Производство оконного стекла сосредоточено в Центральном (г. Гусь-Хрустальный и в Тверской области) и Северном (г. Харовск и г. Чагода Вологодской области) районах, а также на Борском, Аксайском и Тулунском стеклозаводах. Ведущие производи-

тели сантехнического оборудования - Кировский завод строительного фарфора в Калужской области, предприятия Московской области и Новокузнецкий завод "Сантехлит". Крупнейшие производители сборного железобетона - Московский регион (свыше $\frac{1}{3}$ производства) и Татария, рубероида - Хабаровский картонно-рубероидный завод, линолеум выпускает Отраденский комбинат "Полимерстройматериалы" в Самарской области, теплоизоляционные материалы - Калининский комбинат "Теплоизолит" в Тверской области.

Эффективность инвестиционной деятельности во многом зависит от уровня развития регионального инвестиционного комплекса (капитального строительства и промышленности строительных материалов).

Выпуск основных видов строительных материалов в Омской области.

	Январь-май 1998 г.	Январь-май 1998 г. в % к январю-маю 1997 г.
Промышленность сборных железобетонных конструкций		
Сборные железобетонные изделия, тыс. м ³	104,0	78,1
Промышленность стеновых материалов		
Кирпич, млн. шт. усл. кирпича	37,0	88,0
Промышленность мягких кровельных и гидроизоляционных материалов		
Мягкая кровля, тыс. м ²	4500,0	61,2
Промышленность теплоизоляционных материалов		
Минеральная вата, тыс. м ³	12,0	60,6
Производство пористых заполнителей		
Пористые заполнители, тыс. м ³	37,0	92,5

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 20.

Строительство в Омской области. По данным Облкомстата в строительстве Омской области на 1 ноября 1998 г. действовало 3636 субъектов хозяйственной деятельности. Строительная база области ориентирована на выпуск массивных конструкций для промышленного строительства и крупнопанельного домостроения.

Основная доля инвестиций (более 65%) приходится сегодня на производственные инвестиции. Так, к примеру, за первые три квартала 1998 года около 60% освоенных средств использовалось на реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, около 28% - на новое строительство, более 10% - на расширение производственных объектов. Более 95% работ, выполненных по договорам строительного подряда, приходится на г. Омск, тогда как на сельские районы области – менее 5%. Если говорить об объемах работ, выполненных хозспособом, то здесь на сельские районы приходится уже более 10% всего объема. Однако тенденция, как говорится, налицо.

В целом обстановка в строительстве складывается достаточно неблагоприятно. После спада в результате "ценового шока" в 1992 г., оживления и подъема в 1993-95 гг., в 1996-97 гг. произошел новый глубокий спад, вызванный комплексом причин:

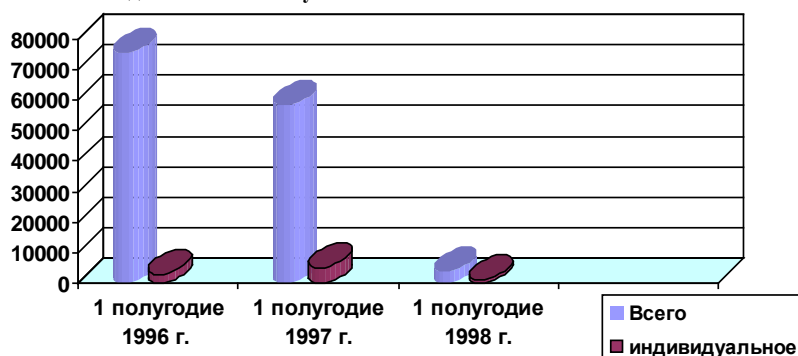
- ☞ устаревшие технологии, вызывающие завышение стоимости и увеличение сроков строительства (строительные материалы в Омске по данным 1997 года стоили дороже, чем в Новосибирске и Барнауле³³);
- ☞ рост стоимости строительства и снижение производительности труда сопровождались снижением объема платежеспособного спроса.

Во многих строительных организациях сосредоточены основные средства с высокой степенью износа. Можно прогнозировать, что в ближайшие годы будет сокращаться число крупных подрядных организаций при сохранении высоких цен на строительномонтажные работы. В этих условиях к строительству крупных объектов привлекаются иностранные подрядчики, что в какой-то степени снижает остроту проблемы.

³³ Доклад Облкомстата "Социально-экономическое положение г. Омска в 1997 г.", с. 62.

В 1 полугодии 1998 года на территории Омской области введены жилые дома на уровне показателей 1997 года. При этом основной объем введенного жилья пришелся на сельские районы. Тогда как в самом Омске введены жилые дома площадью почти в 2 раза ниже уровня предыдущего года. Доля индивидуальных домов в общем объеме введенного жилья уменьшилась в 3 раза. Средняя стоимость строительства 1 м² общей площади жилых домов и общежитий по Омску в 1998 г. (до августовского кризиса) составила около 2000 руб.

Ввод в действие жилых домов по г. Омску



Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 19.

В целом по отрасли снижение показателей выполнения строительно-монтажных работ составляет примерно 20-30% в год. Среди подрядных организаций в 1998 г. лишь около половины были рентабельными, тогда как среди проектных – примерно $\frac{1}{10}$. Коэффициент покрытия, характеризующий платежеспособность предприятий при норме 200% и более составил около 130%. Крупнейшим застройщиком Омской области остается ОАО "Омский нефтеперерабатывающий завод", освоивший в 1998 г. более 110 млн. руб. и ОАО "Электросвязь", построившая в 1998 г. за счет собственных и привлеченных средств городские АТС на 20000 номеров.

В качестве мер по развитию строительства на территории Омской области постановлением Главы администрации области "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г." предусмотрено:

- ☞ реализация целевых федеральных программ, в том числе строительство жилья для военнослужащих, ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, а также мер по социально-экономическому развитию области, предусматриваемых ФЦП "Сибирь";
- ☞ завершение строительства приоритетных объектов (госпиталя инвалидов ВОВ, больничного комплекса УВД, лечебно-диагностического корпуса областной клинической больницы, областной офтальмологической поликлиники в г. Омске и ряда др. объектов);
- ☞ завершение строительства аэропорта Омск-Федоровка, строительство метрополитена, других объектов коммунального назначения;
- ☞ увеличение доли внебюджетных инвестиций в жилищном строительстве, формирование региональных фондов жилищного строительства, привлечению средств населения и кредитов банков;
- ☞ оказание помощи в строительстве жилья малообеспеченным категориям населения.

В целях более эффективного использования бюджетных средств планируется сокращение объемов незавершенного строительства и деление объектов строительства по степени приоритетности на 3 категории:

1) объекты, на строительство которых выделение средств предусматривается областным бюджетом; объекты жизнеобеспечения, имеющие степень готовности не менее 60%, а также замена аварийных сетей энергообеспечения;

2) объекты народного образования и здравоохранения, имеющие строительную готовность не менее 60%;

3) строительство, реконструкция, переоборудование зданий под жилье для малоимущих граждан.

Кроме того, в целях финансирования инвестиционных программ предусматривается:

- ☞ продолжить расчеты с подрядными строительными организациями за выполненные на стройках Администрации Омской области работы путем проведения взаимозачетов по налогам в областной бюджет;
- ☞ поддерживать экономически эффективные и социально значимые проекты путем предоставления прямых субсидий, льготных кредитов и гарантий под кредитное обеспечение;
- ☞ при строительстве новых объектов, финансируемых из областного бюджета, перейти на ресурсный метод определения сметной стоимости строительства;
- ☞ по новым объектам для федеральных и областных государственных нужд проводить выбор подрядной организации только на конкурсной основе по итогам подрядных торгов.

§ 7. Лесная промышленность

Всего в мире насчитывается 4 млрд. га лесной площади (30% мирового земельного фонда) с общим запасом древесины 350 млрд. м³. Россия обладает самой большой лесной площадью в мире – около 800 млн. га (45% площади), а общий запас лесонасаждений превышает 81,6 млрд. м³. Основные лесообразующие породы – хвойные, на долю которых приходится 82% лесов, 16% - на мягколиственные и 2% - на твердолиственные. Основными районами сосредоточения лесных богатств России являются восточные регионы страны. На Урале, в Западной и Восточной Сибири и на Дальнем Востоке площадь лесов составляет 641 млн. га. В этих районах сосредоточено 66 млрд. м³ древесины. Крупнейший лесной район на Урале - Свердловская область, в Западной Сибири - Тюменская область, в Восточной Сибири - Красноярский край и Иркутская область, на Дальнем Востоке – Республика Саха и Хабаровский край.

Запасы пригодных для эксплуатации лесов по экономическим районам РФ

Экономические районы	Общая площадь, тыс. га	Площадь лесов, тыс. га	Запасы древесины, всего млн. м ³	Промышленные запасы древесины, млн. м ³
Северный	105474	76048	7599	4447
Северо-Западный	12672	10388	1625	243
Центральный	22249	20329	3042	219
Центрально-Черноземный	1678	1469	181	3,5
Волго-Вятский	14587	13309	1787	285
Поволжский	5750	4773	572	24
Северо-Кавказский	4488	3664	580	44
Уральский	42088	35753	4850	1324
Западно-Сибирский	140617	90095	10794	4343
Восточно-Сибирский	315383	234464	29315	17463
Дальневосточный	507182	280552	21258	11438
Калининградская обл.	386	267	39	2
Россия	1167048	756088	79831	39836

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Экономические функции леса: производство древесины, создание рабочих мест, имущественное владение.

Экологические функции леса: защита почв от эрозии, защита населенных пунктов от лавин; охрана вод (предотвращает паводки, в засушливые сезоны обеспечивает равномерный сток, аккумулирует влагу и т.д.), улучшение климата (охлаждает и увлажняет воздух вблизи городов благодаря высокому испарению); охрана биотопов (предоставляет убежище урожайным видам растений и животных); защита от бурь (защищает лес с подветренной стороны от ветровала).

Социальные функции леса: нейтрализация загрязняющих выбросов (благодаря фильтрующему действию листьев и хвои); рекреационная (сокрытие уродующих местность объектов, защита от шума, защита дорог).

Показатели оценки лесных ресурсов региона и размещения лесного фонда:

- размер лесной и лесопокрытой площади;
- общие запасы древесины в разных районах;
- лесистость в процентах (безлесная, малолесная, среднелесистая, лесная, многолесная местность);
- распределение лесов по преобладающим функциям;
- соотношение лесопокрытой площади естественного и искусственного происхождения;
- соотношение освоенных и неосвоенных лесных массивов;
- площади для облесения - гари, пустыри, редины, болота, пески, овраги, крутые склоны, кустарники;
- соотношение пород по площади и запасам;
- состав лесов по их типам;
- соотношение древостоев по площадям и запасам (различных возрастов);
- соотношение древостоев по бонитету³⁴;
- состав лесов по товарности и сортаментам (назначение древесины);
- запасы на 1 га общей и эксплуатационной площади;
- прирост древесины на 1 га площади.

Лесные ресурсы включают в себя все запасы леса и недревесные ценности (кормовые, охотничье-промысловые ресурсы, плоды и ягоды дикорастущих растений, грибы, лекарственные растения и т.п.). В России леса разделены на три группы, в которых установлен дифференцированный режим ведения лесного хозяйства и лесопользования.

К **первой группе** отнесены леса особого защитного значения: государственные заповедники, почвозащитные, полезавитные и курортные леса, зеленые зоны городов, а также ленточные боры в Западной Сибири и степные колки. В последующем к первой группе были отнесены также защитные полосы вдоль шоссеиных и железных дорог, запретные водоохраные полосы по берегам рек, орехопромысловые зоны и климатопреулирующие притундровые леса. В лесах первой группы установлен особый режим лесопользования и ведутся только рубки ухода и лесовосстановительные рубки. С развитием промышленности и увеличением численности городского населения возрастает роль лесов первой группы и их площадь.

Ко **второй группе** отнесены леса, имеющие наряду с эксплуатационным и большое защитное значение. Они расположены в малолесных зонах, а также в ряде многолесных районов, где в связи с ограниченными лесосырьевыми ресурсами существует необходимость регулирования режима лесопользования. В этих лесах проводятся работы по лесовосстановлению и уходу за насаждениями, повышению их продуктивности.

К **третьей группе** отнесены леса многолесных районов, обеспечивающие основные потребности народного хозяйства в древесине. Эти леса - главная сырьевая база промышленных лесозаготовок. На леса третьей группы по площади в России приходится подавляющая часть.

³⁴ Бонитет леса – показатель продуктивности леса, зависящий от почвенно-климатических условий. Класс бонитета устанавливают по сортиментным таблицам на основе средней высоты деревьев с учетом возраста насаждений.

По своей продуктивности леса, зависящие от почвенно-грунтовых и климатических условий (место обитания), делятся на 5 классов бонитета (доброкачественности). К I классу относят насаждения наиболее продуктивные, к V классу - наименее продуктивные.

Лесная промышленность. Лесная, целлюлозно-бумажная и деревообрабатывающая промышленность является традиционной для России. Основные мощности сосредоточены в Северном, Северо-Западном, Волго-Вятском, Уральском, Западно-Сибирском, Восточносибирском и Дальневосточном экономических районах. В этих же районах сконцентрировано производство целлюлозы, бумаги и картона.

В Сибирских регионах наибольший удельный вес продукции лесопромышленного комплекса (70% объема) приходится на Иркутскую область и Красноярский край (49% и 21%). Из других субъектов РФ относительно значима роль Тюменской, Кемеровской, Томской, Новосибирской областей, Республики Бурятия и Алтайского края.

В 1996 году проявилась тенденция общемирового снижения цен на лесобумажную продукцию. С тех пор цены на пиломатериалы упали на 30%. Причины - в снижении потребления на территории бывшего СССР и увеличение производства лесопроductии в Европе. Уже осенью 1995 года по данным "Росэкспортлеса" поставки за рубеж древесностружечных и древесноволокнистых плит стали нерентабельными.

Сегодня Россия располагает практически неограниченными ресурсами древесины, но отстает по душевому производству бумаги и картона от многих стран мира, еще более дефицитна целлюлоза и низок уровень производства искусственного волокна.

Целлюлозно-бумажные комбинаты очень капиталоемки. Однако, спрос на их продукцию очень устойчив. Российская лесоперерабатывающая промышленность может составить конкуренцию импортным лесоматериалам только после освоения новых технологий обработки древесины. Что касается экспорта продукции лесопереработки, то здесь также необходимо научиться конкурировать с ведущими фирмами Финляндии, Швеции и Канады.

Лесные ресурсы Омской области. Омская область относится к лесообеспеченным районам. Общая площадь земель ее лесного фонда по состоянию на 1 января 1998 года составляет 5898,1 тыс. га или 41,8% территории. Общий запас древесины - 574,8 млн. м³, в том числе спелой и перестойной - 285,7 млн. м³ (49,7%). По количественным и качественным характеристикам лесных ресурсов Омская область уступает Тюменской и Томской областям. Однако, она способна обеспечить собственные потребности в деловой древесине и пиломатериалах, а также имеет сырьевую базу для производства клееной фанеры, ДСП, ДВП, МДФ и других плит, мебели, достаточных для удовлетворения внутреннего спроса и вывоза продукции в другие регионы.

Анализ данных учета лесного фонда показывает, что за 1993-98 гг. показатели продуктивности лесов по Омской области не ухудшились. Покрытая лесом площадь возросла на 2,3 тыс. га, общий запас леса вырос на 13300 тыс. м³.

Динамика показателей государственного лесного фонда Омской области

Показатели	Единицы измерения	на 1.01.93 г.	на 1.01.98 г.
Покрытая лесом площадь	тыс. га	4430,5	4432,8
Общий запас леса	млн. м ³	561,47	574,77
из них в лесах:			
первой группы	млн. м ³	102,2	127,16
второй группы	млн. м ³	170,97	158,1
третьей группы	млн. м ³	288,3	289,51
В общем запасе лесов:			
хвойных лесов	%	23,4	23,8
лиственных лесов	%	76,6	76,2

В общем запасе леса, возможные к эксплуатации	млн. м³	486,96	481,4
	%	86,7	83,8
В общем запасе эксплуатационных лесов:			
хвойные породы	млн. м ³	87,57	89,6
	%	18,0	18,6
лиственные породы	млн. м ³	399,39	391,8
	%	82,0	81,4
В общем запасе эксплуатационных лесов хвойных пород спелые и перестойные леса	млн. м ³	26,55	29,92
	%	30,3	33,4
В общем запасе эксплуатационных лесов лиственных пород спелые и перестойные леса	млн. м ³	214,04	218,6
	%	53,6	55,8
Средний прирост в год	млн. м ³	9,83	9,82

Лесной фонд на территории области размещен крайне неравномерно. Почти 60% общего запаса древесины и 83% хвойных пород находятся в северных районах области. Преобладающими породами являются: береза - 50%, сосна - 27%, осина - 12%. Наибольшую ценность представляют хвойные леса. Однако, из-за рубок прошлых лет доля хвойных пород в группе спелых и перестойных насаждений изменилась с 33% в 1956 году до 16% в 1998 году. Хвойные леса представлены сосновыми насаждениями, но большая их часть не представляет промышленного интереса. В настоящее время практически во всех лесопромыслах Омской области эксплуатационный фонд по хвойной древесине обесценен.

В мировой практике для оценки лесопользования применяется показатель съема древесины с 1 гектара лесов. В развитых лесопромышленных странах величина этого показателя составляет 2,0-2,5 м³, а в Омской области - 0,16 м³, что в 15 раз ниже, чем в Финляндии и Швеции. Расчетная лесосека используется примерно на 9%. Фактическая заготовка древесины в 1990 году составила 2064,2 тыс. м³, в 1995 году - 872,3 тыс. м³, в 1997 году - 697,2 тыс. м³.

Использование лесных ресурсов в Омской области, России, Тюменской и Томской областях и в зарубежных странах

Показатели	Единицы измерения	Омская область	Тюменская область	Томская область	Россия	Финляндия	Швеция
Общий запас леса	млрд. м ³	0,6	5,4	2,8	80,7	1,7	2,6
Лесопокрытая площадь	млн. га	4,4	49,6	18,9	763,5	20,1	24,4
Объем вывозки древесины	млн. м ³	0,7	3	1,9	100	51	60
Съем древесины с 1 га лесопокрытой площади	м ³	0,16	0,06	0,1	0,13	2,5	2,5
Доля ежегодной заготовки древесины от общего запаса	%	0,12	0,06	0,07	0,12	3	2,3
Годичный прирост	млн. м ³	9,82	28,5	15,4	822	71	93
Процент ежегодной заготовки древесины от годичного прироста	%	7,1	10,5	12,3	12	72	65

В последние годы ярко проявилась диспропорция при заготовке древесины по породам. При общем падении объемов заготовки древесины по Омской области в 1990-98 гг. в 3 раза, по хвойным породам снижение произошло только на 36%. Одной из основных причин неэффективного лесопользования является острый экономический кризис в лесопромышленном комплексе. Так, объем производства деловой древесины в Западной Сибири сократился в 7,5 раза. При этом наибольший спад наблюдался в Новосибирской (в 15 раз), в Кемеровской (в 11 раз) и Омской (в 6,5 раз) областях. По данным 1995 г. рентабельность лесопромышленного производства в Сибири была либо

низкой (6,4% в Восточной Сибири), либо отрицательной (-4,4% в Западной Сибири). Отрицательную рентабельность имели: Алтайский край (-25,3%), Омская (-2,5%), Томская (-12,2%) и Тюменская (-9,4%) области.

Лесопромышленный комплекс Омской области имеет свои специфические причины, которые еще более усугубляют кризисное состояние:

- ☞ при слаборазвитой транспортной инфраструктуре лесозаготовительные предприятия удалены от потребителей (среднее расстояние вывозки древесины с нижних складов до Омска автомобильным транспортом - 530 км, водным сплавом по реке Иртыш - 675 км);
- ☞ лесозаготовительное производство носит сезонный характер. Заготовка и вывозка древесины производится 4-5 месяцев в году в зимний период, так как большая часть ресурсов находится в труднодоступных северных районах (Седельниковский, Тевризский, Усть-Ишимский и Тарский районы);
- ☞ лесопромышленный комплекс не способен решить проблему использования мелко-товарной и низкосортной древесины, объем которой составляет более 60% запасов.

Динамика объемов производства основных видов лесоматериалов по Омской области за 1988-97 гг.

Наименование видов лесоматериалов	Единицы измерения	1988	1990	1995	1997	1997 в %	
						к 1988	к 1995
Вывозка древесины	тыс. м ³	2200	2407	677	345	15,7	51,0
Деловая древесина	тыс. м ³	1690	1847	459	240	14,2	52,2
Пиломатериалы	тыс. м ³	1014	957	296	120	11,8	40,5
Фанера клееная	тыс. м ³	19	19	6,8	4,1	21,6	60,3
Древесностружечные плиты	тыс. м ³	83	86	28	5,9	7,1	21,1
Мебель (в ценах 1997 г. деноминированных)	млн. руб.	216156	259387	87544	48200	22,3	55,0

Резко сократилось в Омской области потребление лесоматериалов на строительство, ремонт зданий и сооружений, производство тары и упаковки, продукции деревообработки. Снижение спроса вызвало резкое ухудшение финансового состояния лесопромышленных предприятий. Практически все предприятия (более 90%) лесопромышленного комплекса по итогам 1997 года являются потенциальными банкротами. Убытки лесопромышленного комплекса этот год составили 41,8 млн. деноминированных руб., из которых 33% приходится на лесозаготовку и 66% - на деревообработку.

Реальный уровень безработицы в поселках леспромхозов составляет 25-40% экономически активного населения. При непринятии мер количество безработных в ближайшие 2-3 года может достичь 2,5 тыс. человек. В этом случае только на выплату пособий по безработице расходы государства составят более 4,0 млн. рублей. В то же время для лесной и деревообрабатывающей промышленности характерен высокий (более 50%) удельный вес малых предприятий, промышленных подразделений при непромышленных (в том числе сельскохозяйственных) организациях, на долю которых в 1997 году приходилось:

- ☞ 67,0% производства пиломатериалов,
- ☞ 53,8% деловой древесины,
- ☞ 46,2% оконных блоков,
- ☞ 33,2% дверных блоков.

Все они сосредоточены в областном центре и на состояние безработицы не влияют. В первую очередь это связано с несовершенством территориальной структуры. Основные эксплуатационные запасы древесины сосредоточены в северных районах области (свыше 90%). Мощности же деревообрабатывающей промышленности сосредоточены в областном центре и его пригородах. Мебельное же производство на 99% размещено на предприятиях г. Омска. Поэтому перспективы развития лесопромышленных

узлов связаны с размещением новых производств в главной сырьевой базе - северных районах области.

Лесопереработка в Омской области. Отправной точкой для определения объемов заготовки древесины служит "Баланс производства и потребления круглых лесоматериалов и древесных отходов". Сортиментная³⁵ структура лесоматериалов рассчитывается на основе характеристик лесосечного фонда. Лесоматериалы круглые (деловые сортименты) в объеме заготавливаемой древесины по Омской области составляют 71,5%, из них лишь $\frac{3}{4}$ - средняя и крупная древесина (диаметром более 14 см), которая может использоваться для производства пиломатериалов, фанеры и столбов.

Использование круглого леса производится по двум направлениям: на переработку и на потребление в непереработанном виде. Объемы потребления в непереработанном виде включают нужды строительства и ремонта, потребности населения, других сфер и отопления. В расчетах учитываются возможности вывоза круглого леса за пределы области. В ресурсную часть баланса, кроме круглого леса, включаются отходы от лесопиления и других производств, представляющие сырье для производства древесных плит, а также для отопления. Балансовые расчеты по круглым лесоматериалам представлены в приложении (табл. 5).

В лесосечном фонде Омской области более 60% занимает мелкотоварная и низкосортная древесина. Значительную ее часть составляет дровяная древесина, используемая для отопления и технологических нужд. Соотношение дров технологических и топливных может изменяться в зависимости от спроса³⁶. Проблема использования отходов древесины становится острее, чем в предшествующие годы. В настоящее время доля использования древесных отходов в целом по Омской области составляет около 10%.

Динамика объемов лесопромышленного производства по Омской области

Наименование	Единицы измерения	1988 г. (отчет)	1990 г. (отчет)	1997 г. (отчет)	1998 г. (ожидаем.)
Вывоз древесины	тыс. м ³	2200	2407	345	345
Лесоматериалы круглые	тыс. м ³	1690	1847	240	240
Пиломатериалы	тыс. м ³	1014	957	120	120
ДСП+МДФ	тыс. м ³	83	86	6,0	6
Фанера	тыс. м ³	19	19	4,1	5,5
Мебель (в ценах 1997 г. деноминированных)	млн. руб.	216156	259387	48200	65100

Несмотря на недостатки структурного развития, Омская область обладает производственным потенциалом для различных видов лесопереработки: производства древесных плит, фанеры, пиломатериалов, мебели и других потребительских товаров. В области сохранились мощности, позволяющие вести заготовку древесины в объеме 700 тыс. м³ и производство пиломатериалов в объеме 200 тыс. м³. Эти мощности требуют реконструкции и технического перевооружения, но они представляют реальную базу лесной промышленности региона.

Здесь имеется и достаточный кадровый потенциал. По сравнению с докризисным периодом, численность работающих уменьшилась в 2,5 раза, но значительная их часть осталась на предприятиях. Для населения, проживающего в лесных поселках, лес-промхозы - единственная возможность трудоустройства. В настоящее время средне-списочная численность работающих на лесопромышленных предприятиях составляет

³⁵ Сортимент - совокупность сортов, видов, типов изделий или материалов из лесопроизводства.

³⁶ В настоящее время доля технологических дров в лесосечном фонде Омской области составляет около 22%.

4,3 тыс. чел., что значительно превышает реальную потребность. Производительность труда на лесозаготовках в 1997 г. составила менее 60 м³ на одного рабочего, а заработная плата была ниже прожиточного минимума.

Леспромхозы	Численность работающих	
	на 1.01.97	на 1.01.98
Пологрудовский	302	165
Атакский	372	283
Усть-Шишевской	120	70
Белоярлес	227	119
Бородинский	201	135
Скородумлес	196	157
Аксеновский	272	186
Мало-Бичинский	338	211
Кайсинское	91	66
Итого:	2119	1392

Большинство предприятий лесопромышленного комплекса до 1991 года входили в производственное объединение “Омсклеспром”. В 1991 году объединение было упразднено. В 1994 году в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1993 года № 1311 путем внесения в уставный капитал АО “Омсклеспром” от 15 до 19% государственной доли пакета акций лесозаготовительных акционерных обществ была создана лесопромышленная холдинговая компания “Омсклеспром”.

В настоящее время холдинг владеет акциями 9 леспромхозов и ОАО “Береговой лесокомбинат”. Сам холдинг имеет 30% государственной собственности, подлежащей продаже на инвестиционном конкурсе, согласно утвержденному плану приватизации. К сожалению, предприятиям, вошедшим в состав компании, не удалось обеспечить стабильную работу по заготовке и сбыту лесоматериалов. В целом по ОАО ЛХК “Омсклеспром” получено убытков в 1995 году на сумму 16,2 млрд. руб., в 1996 году - 4,6 млрд. руб., в 1997 году - 59,6 млрд. руб.

В 1996-97 гг. в отрасли произошли некоторые позитивные перемены, положено начало освоению современных технологий переработки древесины. Так, Береговой лесокомбинат, реализуя программу расширения экспортных производств, с 1998 года получил возможность экспортировать 1,8 млн. м² шпона из древесины хвойных, мягко- и твердолиственных пород. Имеются значительные резервы (до 20 тыс. м³) по производству фанеры, которые используются на одну треть. На заводе ламинированной бумаги освоен выпуск конкурентоспособной продукции, пользующейся спросом в странах СНГ. АОЗТ “ФОРЕСТ” организовало производство, ориентированное на экспорт в страны дальнего зарубежья - 1,5 тыс. м³ мебельных щитов.

Перспективы лесной промышленности в Омской области. В целом лесопромышленный комплекс области по состоянию на 1 апреля 1998 года занимал 0,7% (в 1990 г. около 3%) объема промышленного производства и включал в себя лесозаготовительную, деревообрабатывающую, мебельную, фанерную, плитную отрасли и ряд других производств.

С целью координации усилий по выводу лесной отрасли из кризиса разработана областная программа “Развитие и реструктуризация лесопромышленного комплекса Омской области на 1999-2005 гг.”. В качестве генерального заказчика программы выступает Администрация Омской области. Государственный заказчик Программы - Министерство экономики РФ. Одним из основополагающих положений этой программы является направленность на социальную защиту населения лесных поселков за счет создания новых рабочих мест, обеспечения жильем, электроэнергией, топливом и т.д. Финансирование программных мероприятий планируется за счет средств предприятий

лесопромышленного комплекса, предоставления льгот и кредитов отечественных и зарубежных коммерческих финансовых организаций. Всего, с учетом строительства новых производств, в программу включено 14 омских предприятий.

Программой предусматривается реконструкция мебельных производств (ЗАО “Меком” и ЗАО “Мебель”) с организацией производства корпусной мебели из массива и новых плит, а также создание сети магазинов-салонов в районах области. Кроме основных производств, планируется развитие производства кормовых дрожжей и активированного угля. В целях комплексного использования древесного сырья намечается создание предприятий по использованию отходов древесины (производство топливных брикетов, строительство энергетических установок).

В соответствии с этой программой заготовка древесины будет наращиваться в базовых северных районах Омской области: Усть-Ишимском, Тевризском, Седельниковском, Знаменском, Тарском районах. Все лесопромышленные структуры будут включены в состав пяти лесопромышленных узлов.

Омский (центральный) лесопромышленный узел. Основу этого узла составляют деревообрабатывающие предприятия г. Омска и Омского района: ОАО “Береговой лескомбинат”, ОАО “Деревообрабатывающий комбинат”, ОАО “Омскагрожилстрой”, ЗАО “Меком”, ЗАО “Мебель” и другие. Здесь сосредоточено производство пиломатериалов, столярных изделий, фанеры клееной, древесностружечных плит, мебели. В Омском лесопромышленном узле намечается развернуть производство древесных плит средней плотности (МДФ) мощностью 60 тыс. м³ и организовать производство топливных брикетов мощностью 10 тыс. т. За счет организации новых и реконструкции действующих предприятий (ОАО “Омскагрожилстрой”) планируется увеличение производства деревянных домов заводского изготовления с ростом удельного веса конструкций из бруса и оцилиндрованных бревен, паркета, садовых домиков и других изделий для центральной и южной части Омской области.

Тевризский лесопромышленный узел. На лесосырьевой базе Тевризского района предполагается организовать мощный лесопромышленный узел, ориентированный на глубокую переработку древесного сырья на намечаемых к строительству предприятиях:

- ☛ бумажном заводе мощностью до 50 тыс. т;
- ☛ гидролизно-дрожжевом заводе мощностью 1,25 тыс. т кормовых дрожжей;
- ☛ по производству активированного угля мощностью 3 тыс. т;
- ☛ по выпуску топливных брикетов в объеме 5 тыс. т.

Энергетическое обеспечение производств планируется осуществить за счет введенного в эксплуатацию Тевризского газоконденсатного месторождения. Для этой цели намечается строительство мини-электростанции мощностью 30 МВт, работающей на газе.

Усть-Ишимский лесопромышленный узел. Деятельность этого узла формируется на базе действующих леспромхозов за счет их реструктуризации, технического перевооружения и расширения ассортимента продукции. Производственная деятельность лесозаготовительных предприятий ориентируется на заготовку древесины как в Омской, так и в Тюменской области. Здесь планируется поэтапный переход на производство пилопродукции повышенной заводской готовности (конструкционные, клееные и строганные пиломатериалы и заготовки целевого назначения) с защитной обработкой, нормируемой влажностью. Намечается осуществить строительство дорог круглогодого действия (канатной, узкоколейной железной дороги и т.д.). В перспективе может быть организовано производство активированного угля мощностью 4 тыс. т и топливных брикетов мощностью 5 тыс. т.

Тарский лесопромышленный узел. Узел формируется на базе действующих лес-промхозов и ориентируется на заготовку низкокачественной и мягколиственной древесины для ОАО “Береговой лесокombинат” и ОАО “Омский завод цементно-стружечных плит” под производство древесных плит. Намечается строительство предприятия по производству древесных плит средней плотности (МДФ) мощностью 60 тыс. м³ на базе недостроенного Тарского мясокомбината (готовность коробки здания 40%). Планируется также создание предприятий по производству топливных брикетов мощностью 6 тыс. т и активированного угля мощностью 3 тыс. т. В перспективе в этом узле может заготавливаться до 270 тыс. м³ древесины.

Вспомогательные лесопромышленные узлы. На базе лесосырьевых ресурсов Знаменского, Большееуковского, Седельниковского и Муромцевского районов формируются узлы лесозаготовительного профиля с небольшим объемом производства пиломатериалов. Узлы специализируются на заготовке дровяной древесины для нужд сельских населенных пунктов южных и центральных районов Омской области. Планируется увеличить производство оцилиндрованных бревен для деревянного малоэтажного домостроения.

Дальнейшее развитие лесопромышленного комплекса Омской области предполагается связать с созданием новых объединений (компаний) при участии коммерческих банков и других финансовых структур. Для Усть-Ишимского лесопромышленного узла предполагается создать горизонтально интегрированную компанию в составе АОТ “Скородумлес”, АОТ “Мало-Бичинский леспромхоз”, АОТ “Аксеновский леспромхоз”, АОТ “Кайсинское”. В лесопромышленном узле Тевризского района рекомендуется создание компании в составе: АОТ “Белоярлес”, АОТ “Бородинский леспромхоз”. Аналогичную компанию предлагается создать на базе лесозаготовительных предприятий Тарского и Вспомогательного лесопромышленных узлов.

Следующим вариантом совершенствования структуры управления лесопромышленным комплексом Омской области может стать создание крупной вертикально интегрированной лесопромышленной компании. Основу этого формирования составят деревообрабатывающие предприятия Омского лесопромышленного узла и компании, созданные на базе лесозаготовительных предприятий. Для содействия техническому перевооружению предприятий предполагается образование специализированной лизинговой компании. В целях обеспечения занятости жителей лесных поселков рассматривается вопрос о создании “Северной лесопромышленной компании” с последующей организацией дочерних предприятий, филиалов по заготовке и переработке ценных продуктов леса.

Приложение

Таблица 5. Баланс использования древесного сырья по Омской области за 1998 год, тыс. м³

Наименование	Итого круглый лес	Лесоматериалы круглые	в том числе				Дрова техно- логиче- ские	Дрова топ- ливные	Отходы	ВСЕГО
			из них							
			крупные		мелкие					
			хвойные	листвен- ные	хвойные	листвен- ные				
I. Ресурсы сырья	410	255	120	70	45	20	75	70	40	450
1. Вывозка по Омской области	345	200	70	70	40	20	75	70	40	385
2. Завоз из других областей	65	65	60		5					65
II. Направления использования										
1. Переработка	232	220	124	48	40	8	12			232
Лесопиление	190	190	120	30	35	5				190
Производство фанеры	15	15		15						15
Производство плит	12						12			12
Прочие производства	15	15	4	3	5	3				15
2. Потребление в неперерабо- танном виде	168	35	6	12	5	12	63	70	7	175
Строительство и РЭН	7	7		4	3					7
Промышленность	5	5		4	1					5
Продажа населению	5	5	2	2	1					5
Топливо	145	12				12	63	70	7	152
Прочие нужды	6	6	4	2						6
3. Вывоз за пределы области, в т.ч. страны СНГ	10	10		10						10
	10	10		10						10
Всего потребление	410	265	130	70	45	20	75	70	7	417
Избыток									33	33

Библиографический список:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 672 с.
2. Баринов В.Т. Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. – М.: Рус. деловая лит., 1997. – 160 с.
3. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИН-ФРА-М, 1997. – 248 с.
4. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
5. Некоторые экономические показатели по регионам Западной Сибири, Дальнего Востока и прочих областей РФ за январь-сентябрь 1997 года.: Стат. бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 35 с.
6. О ходе экономических реформ в Омской области в январе-марте 1998 года.: Бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 65 с.
7. Основные показатели, характеризующие социальное положение г. Омска в январе-июне 1998 года.: Стат. бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 45 с.
8. Региональная экономика: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 304 с.
9. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
10. Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 18 с.
11. Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 81 с.
12. Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 121 с.
13. Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года. Статистический бюллетень. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 146 с.
14. Труд в Омской области. 1997 год.: Статист. сб. – Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 20 с.
15. Фильев В.И. Социальное страхование в России и зарубежных странах / Практическое пособие. – М.: ЗАО “Бизнес-школа “Интел-синтез”, 1997. – 176 с.
16. Численность и средняя заработная плата работников Омской области за январь-июнь 1998 г.: Статистический бюллетень. Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 32 с.
17. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 320 с.